

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**

Ricardo Souza Araújo

**CONTRARREFORMA DO ESTADO E O SUBFINANCIAMENTO DA
SEGURIDADE SOCIAL**

Porto Alegre

2017

Ricardo Souza Araujo

**CONTRARREFORMA DO ESTADO E O SUBFINANCIAMENTO DA
SEGURIDADE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, realizado como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social pelo Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Thaisa Teixeira Closs

Porto Alegre

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Araujo, Ricardo Souza

Contrarreforma do Estado e o Subfinanciamento da
Seguridade Social / Ricardo Souza Araujo. -- 2017.
79 f.

Orientadora: Thaisa Teixeira Closs.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Psicologia, Curso de Serviço Social, Porto Alegre,
BR-RS, 2017.

1. Questão social. 2. Fundo público. 3.
Financiamento da Seguridade Social. 4.
Contrarreforma do Estado. 5. Assistência Social. I.
Closs, Thaisa Teixeira, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente à minha família, em especial aos meus pais, Mena e Edson, muito do que sou hoje é fruto da dedicação deles. Chegamos até aqui graças ao apoio e incentivo deles para que me dedicasse aos estudos, desde à escola até me “achar” no curso de Serviço Social, após dois anos no curso de Políticas Públicas, até tomar a sábia decisão da transferência interna. Agradeço ao Fabiano, à Fernanda e à Duda, primos de Torres com os quais cresci e muito nos divertimos e trocamos experiências. Agradeço também à Família Tavares, que me acolheu ao longo deste ano, de coração aberto, como parte de seu lar, em especial meus sogros, Marli e Volmir, e meu cunhado Luciano, bibliotecário responsável pela formatação deste Trabalho de Conclusão.

Agradeço à Anne, por todo o amor e carinho, pessoa que surgiu de repente nesta caminhada e hoje não me imagino sem sua companhia. Nos conhecemos nesta universidade, por meio do meu ativismo estudantil. Muito me apoiou em momentos decisivos desta trajetória da graduação e hoje é a prova que toda a luta social desenvolvida desde o início da minha vida acadêmica, no movimento estudantil e sindical, valeram a pena, não desviaram de objetivo algum, só levaram a chegar com passos firmes até onde chegamos. Compartilhamos nossas vidas juntos daqui para frente.

Agradeço aos professores do curso de Serviço Social da UFRGS, que ousaram construir um pólo crítico na nossa Universidade, em especial à Professora Thaisa, que me acolheu como orientadora neste TCC, onde nos aprofundamos em reflexões teóricas e críticas sobre os temas expostos, mantendo vivo e pulsante o paradigma Crítico-Marxista no campo do Serviço Social. Fez-me ver para além do aparente o conceito de Questão Social e muito aprendemos juntos sobre Fundo Público e Política Social. Agradeço também a Professora Mailiz, que me acompanhou no árduo processo do Estágio Curricular, um dos, senão o maior desafio do nosso curso de graduação: colocar a práxis em movimento, numa realidade contraditória e extremamente concreta. Nossos encontros de supervisão, junto às colegas foram de riquíssimas discussões e deliciosos lanches coletivos, e principalmente há de se destacar a compreensão com o ritmo de vida de estudante trabalhador, que necessitou conciliar as rotinas de trabalho e estudo com as atividades de estágio.

Ainda sobre o Estágio agradeço à equipe do CRAS Lomba do Pinheiro, em especial à minha supervisora de campo Clarissa, profissional brilhante e proativa que me mostrou na prática o tamanho do desafio da construção da Proteção Básica, mesmo em condições precárias de trabalho em que hoje os trabalhadores da FASC estão submetidos. Agradeço também aos colegas, técnicos sociais e estagiários que compartilharam o processo este desafio, assim como à comunidade da Lomba do Pinheiro, com quem muito aprendi, travando junto a luta por direitos sociais.

Agradeço aos colegas do curso de Serviço Social, com quem tive a oportunidade de amadurecer junto ao longo destes anos, aos colegas de vários cursos da UFRGS que conheci nesta caminhada, em especial no Movimento Estudantil. Importante espaço de intervenção e aprendizado, sobre a defesa da educação pública, gratuita, popular e de qualidade e de um movimento estudantil democrático e combativo. Dediquei anos da minha graduação na melhor escola para quem luta por uma mudança radical na sociedade. Atuei no Centro acadêmico e no DCE e construí o Movimento Juntos! Nada foi mais edificante que “passar em sala” mobilizando estudantes em plena aula, assim conhecendo diferentes realidades de vários cursos e unidades acadêmicas na UFRGS, e que ainda há muito o que fazer para popularizar a universidade pública. Agradeço especialmente a alguns amigos que estiveram comigo nesta caminhada: Rodolfo, Zatt, Andreis, Nina, Tiago, Bárbara, Diuliano, Sayuri, Andreas, Carla, Stefan, Nati, Guly, Pitta, Samir, Paola, Feltrin, Jú, Osvaldo, Fabi, Kassiele, Gabi, Dani e Daiana.

Em 2013, além de ser um ano marcante das manifestações populares, fui nomeado em concurso público como técnico-administrativo nesta Universidade. A luta sindical dos TAES é outra grande escola e tenho orgulho do trabalho de todos os colegas técnicos que constroem a universidade e foram fundamentais para que eu chegasse até aqui. Concluída a graduação seguirei lutando nesta universidade, por uma educação pública de qualidade, popular e radicalmente democrática. Não há cabimento algum em pleno 2017 que não haja paridade entre docentes, técnicos e discentes no poder de decisão nas eleições para Reitor e órgão colegiados. Agradeço especialmente alguns colegas com quem muito aprendi Daniel, Maribel, Rafael, Antonieta, Gabriel, Dica, Jerônimo, Mariane, Gabriela, Silvio, Andressa, Jorge, Myrela, Vinícius, Batista e outros tantos com quem construo a luta.

Ao término deste trabalho de conclusão, este ano, comemoramos o centenário dos eventos da Revolução Russa, momento em que o povo busca nada

mais que o poder, para concretizar o sonho coletivo da sociedade livre e igualitária. Processo rico e contraditório, de importantes lições a serem extraídas e colocadas em prática. Agradeço ao Israel, ao Bernardo, à Fernanda e ao Antônio Neto, lideranças que me inspiram e me incentivaram a lutar e estudar o marxismo. Agradeço também Carla, Mathias e Fernando, com quem tive a oportunidade de estudar o Capital, fundamental para estabelecer a crítica à sociedade burguesa.

Todos citados, e outros tantos foram fundamentais para trilhar a escolha do tema aqui apresentado, sobre a falta de financiamento da seguridade social, pois o que vivemos hoje não se trata de um problema contábil ou gerencial da escassez financeira, mas fruto de escolhas políticas de governantes a serviço do capital. Agradeço e dedico este trabalho à classe trabalhadora e à luta por uma sociedade livre, justa, democrática e socialista!

EPÍGRAFE

Não me entrego sem lutar
Tenho, ainda, coração
Não aprendi a me render
Que caia o inimigo então
Tudo passa, tudo passará

E nossa história não estará pelo avesso
Assim, sem final feliz
Teremos coisas bonitas pra contar

E até lá, vamos viver
Temos muito ainda por fazer
Não olhe pra trás
Apenas começamos
O mundo começa agora

Legião Urbana, "Metal Contra as Nuvens"

RESUMO

Este trabalho de conclusão tem como objetivo refletir sobre as diversas determinações políticas, econômicas e sociais do crônico subfinanciamento das Políticas da Seguridade Social, em especial, da Assistência Social. A partir de revisão bibliográfica de autores da área, é problematizado o processo sócio-histórico de constituição da questão social, considerando as particularidades da mesma no Brasil. Nesse quadro, analisa-se o contexto de Contrarreforma do Estado e seus impactos nos processos de desmonte dos direitos sociais. Na contramão da Constituição Federal de 1988, enfatiza-se que todos os governantes da “Nova República” utilizaram mecanismos de deslocamento dos recursos do Fundo Público, que deveriam ser destinados para a Seguridade Social, para o atendimento de interesses do capital portador de juros, tais como a Desvinculação de Receitas da União e a Lei de Responsabilidade Fiscal, mecanismos intensificados pela recente implementação do Novo Regime Fiscal. Posteriormente, o trabalho discute os impactos da contrarreforma na política de Assistência Social, os quais se expressam na atuação minimalista do Estado, na delegação de serviços socioassistenciais a entidades do Terceiro Setor, na destinação de poucos recursos para os benefícios monetários apenas às camadas extremamente pobres. Esses processos não se contrapõem a desigualdade estrutural na distribuição da renda, que se reflete inclusive no sistema tributário regressivo que onera justamente os mais pobres. Por fim, o trabalho situa desafios societários e profissionais aos assistentes sociais neste contexto de contrarreforma e subfinanciamento da Seguridade Social, apresentando reflexões sobre a dimensão socioeducativa e político-organizativa do trabalho profissional na perspectiva de defesa dos direitos sociais e de uma mudança radical de projeto societário.

Palavras-chave: Questão social. Fundo público. Financiamento da Seguridade Social. Contrarreforma do Estado. Assistência Social

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Impacto da DRU e das Renúncias tributárias no Orçamento da Seguridade Social p. 40
- Tabela 2 O peso dos Juros e Amortizações da Dívida Pública em comparação às políticas sociais no orçamento executado de 2015 p. 43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparação entre Produção Fordista e Just-in-Time	p. 30
Quadro 2	Atividades desenvolvidas no projeto de intervenção “Direitos Sociais e Cidadania”	p. 66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentuais das rendas familiares comprometidas com impostos, conforme decis de renda	p. 38
-----------	---	-------

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REFLEXÕES SOBRE QUESTÃO SOCIAL E CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL	17
2.1	Questão Social e Particularidades no Brasil	18
2.2	Contrarreforma do Estado no Brasil	26
3	SEGURIDADE SOCIAL E FUNDO PÚBLICO: CONTRADIÇÕES E LUTAS	34
3.1	Impactos da contrarreforma na assistência social	44
4	DESAFIOS PROFISSIONAIS E SOCIETÁRIOS DIANTE DOS IMPACTOS DA CONTRARREFORMA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Em épocas de crises econômicas ,cíclicas e estruturais do capitalismo, é comum ouvir por meio da mídia hegemônica e dos governantes as seguintes frases: “o Estado gasta muito”, “a Previdência Social está falida”, principalmente quando se trata de garantia dos direitos e das políticas sociais previstas na Constituição Federal. Simultaneamente, também o mesmo discurso hegemônico reclama, contraditoriamente, que se paga impostos em excesso.

Além da aparência e da superficialidade desses discursos, parte-se de um conjunto de reflexões, que motivam a elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social: Quem paga este imposto? Ou melhor, que camada da sociedade paga esta “conta”? Que camada da sociedade é beneficiada pelo orçamento público? Que modelo de política econômica é esse? Como se dá o financiamento da Seguridade Social? E por que supostamente não há recursos suficientes?

No horizonte dessas questões, é preciso considerarmos que vivemos num país no qual 72% da carga tributária recai sobre o consumo e a renda do trabalho (COFECON, 2016), processo que consiste num modelo tributário extremamente injusto e regressivo, aprofundando a desigualdade social. Verifica-se nos países desenvolvidos o consumo e a renda do trabalho contribuem com apenas um terço da composição tributária, proporção inversa a da realidade brasileira. Não obstante a regressividade tributária, constata-se que somente no ano de 2015 cerca de 42% do orçamento da união foi destinado a pagamento de juros e amortizações da dívida pública, remunerando o capital financeiro em detrimento de outras necessidades urgentes, relacionadas ao financiamento das políticas sociais. Além disso, o governo atual apresenta uma agenda antipopular de austeridade, impondo contrarreformas no âmbito dos direitos sociais. Esta realidade perversa desvenda o caráter de classe do Estado que, por vezes, dado seu papel contraditório, implementa políticas sociais, as quais deixam de ser financiadas com prioridade em favor do capital financeiro, o qual é taxado o mínimo possível e remunerado através de juros, favorecendo o processo de acumulação capitalista.

É nesse quadro de societário que se acirra a questão social, objeto do trabalho dos assistentes sociais, a qual consiste no conjunto de desigualdades e resistências sociais, fruto da contradição entre capital e trabalho. A mesma se

desenvolve de um modo particular na construção sócio histórica do Brasil, considerando o contexto de um capitalismo dependente. Isso faz parte do processo sócio-histórico do país, há uma tendência das burguesias brasileiras de evitar grandes aberturas democráticas. Ao longo da história o desenvolvimento capitalista caminhou separado do desenvolvimento da democracia, bem como da universalização de direitos sociais e políticos para o conjunto dos trabalhadores.

A consequência disso é que, mesmo com a redemocratização, viveu-se um período de Contrarreforma do Estado, processo em que gradualmente recursos destinados às políticas sociais conquistadas na Constituinte foram sendo reduzidos em prol da remuneração do capital financeiro. Este fenômeno se expressa seja pela via neoliberal ortodoxa do “Estado mínimo” ou, ainda, pela via do *social-liberalismo*, no qual programas sociais focais e minimalistas coexistiam com uma política macroeconômica de superávit primário e altas taxas de juros, em detrimento de políticas universalistas de Seguridade Social. Há cada vez mais cortes e contingenciamentos de recursos destinados ao tripé da Seguridade Social e às demais políticas sociais, como Educação, Habitação e Trabalho. Recursos, esses já poucos, eram e continuam sendo drenados para atender os interesses do Capital Portador de Juros.

Nessa Conjuntura podemos observar em nossos campos de trabalho, os serviços nos quais estamos inseridos estão precarizados, com falta de recursos materiais, infraestrutura e benefícios. As reestruturações produtivas impostas pelo capitalismo promovem intensas mudanças na gestão e nas relações laborais da “classe-que-vive-do-trabalho” passa por uma “nova morfologia” com amplos contingentes de trabalhadores, precarizados, pauperizados, desprotegidos de direitos e desprovidos de organização coletiva (ANTUNES, 2005), o que inclui o conjunto dos trabalhadores que atuam nas políticas públicas. Com a precarização dos trabalhadores e dos serviços quem é atingido diretamente é o usuário que busca a proteção social que lhe é de direito.

Face ao exposto, a composição do fundo público não é meramente “técnica” ou “contábil”, que buscaria a suposta “saúde financeira” de uma nação. Assim como a legislação que a disciplina, a locação de recursos do fundo público é uma decisão política que reflete a correlação de forças e das lutas das classes sociais, a qual vai incidir na distribuição ou redistribuição de renda entre as diferentes classes ou frações de classe. O presente trabalho busca problematizar as razões da ausência

ou limitação de recursos para a Seguridade Social, explorando as contradições que presidem a composição e a distribuição do fundo público, bem como as disputas entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social. O trabalho procura ainda tematizar os impactos desse processo na estruturação das políticas sociais, especialmente no âmbito da política de Assistência Social, a partir da experiência de estágio realizada em Centro de Referência de Assistência Social em Porto Alegre, localizado no bairro Lomba do Pinheiro.

O tema escolhido para o trabalho é de fundamental relevância para o Serviço Social, pois diz respeito aos campos e às condições de trabalho da profissão, refere-se diretamente à garantia do financiamento para materializar os serviços e benefícios com os quais trabalhamos. Além disso, considerando a orientação materialista-dialética no âmbito dos Fundamentos do Serviço Social, é essencial investigar as expressões da questão social, num contexto de reestruturação produtiva, em que recursos estatais vêm jogando um papel-chave na acumulação do capital, num quadro de ampliada financeirização da economia. O projeto ético-político defendido pelo Serviço Social se opõe frontalmente a este modelo econômico que visa apartar a população das decisões políticas e econômicas do país. Nesse horizonte, os princípios IV e VIII do Código de Ética afirmam a “Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”, bem como a “Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero” (CFESS, 1993).

Considerando esses princípios éticos, destaca-se a que é fundamental a luta política dos assistentes sociais para que os recursos recolhidos pelos impostos de toda a sociedade sejam alocados na garantia de direitos sociais, sendo distribuídos democraticamente para o conjunto da população, junto a mecanismos de participação e controle democrático sobre o orçamento público. Pouco vale a previsão constitucional acerca dos direitos sociais se não houver recursos e pressão política para a materialização desses direitos. Discutir o financiamento, ou a falta dele, é imprescindível para todos aqueles que lutam pela garantia dos direitos conquistados pelo povo brasileiro, desde a Constituição de 1988, ameaçados pelos retrocessos e contrarreformas. Desse modo faz-se necessário compreender e elucidar os determinantes estruturais da conjuntura atual e avançar em estratégias de lutas por mais direitos para a classe trabalhadora.

À vista disso, o presente Trabalho de Conclusão de Curso encontra-se estruturado da seguinte forma: primeiramente discutiremos a questão social e o papel do Estado no contexto da sociedade capitalista, em especial no que tange ao significado dos processos de contrarreforma, considerando a realidade brasileira, as contradições da política social e os desafios no âmbito da Seguridade Social. Posteriormente, exploraremos a discussão do fundo público, o qual é recolhido pelo Estado por meio de impostos e contribuições, onerando o trabalhador, pois se taxa tanto o trabalho excedente através da produção, como também o trabalho necessário através da tributação regressiva e indireta por meio do consumo. Este Fundo é objeto de disputa política, pois o Estado desloca recursos que deveriam ser destinados às políticas sociais para a remuneração do capital financeiro, mediante os encargos, juros e amortização dos títulos da dívida pública. Por fim, discutiremos os impactos deste subfinanciamento nos serviços da Seguridade Social e nas condições de trabalho dos assistentes sociais, em especial na Assistência Social, política pública na qual foi desenvolvida a experiência de estágio curricular.

2 REFLEXÕES SOBRE QUESTÃO SOCIAL E CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Na atual crise do capital, que completa quase uma década, a economia burguesa “vulgar” não encontra saída que não seja a de impor a perda de direitos e as consequências da crise à classe trabalhadora. A onda neoliberal repercute no processo de financeirização da economia, na contrarreforma do Estado e na reestruturação produtiva, impactando no agravamento das expressões da Questão Social, nas condições de vida dos trabalhadores, inclusive dos assistentes sociais, no que tange às condições e relações de trabalho em distintos espaços sócio-ocupacionais.

Apesar de manifestar-se com outras roupagens e novas expressões, a Questão Social segue, na sua essência, sendo a expressão das desigualdades e resistências sociais, fruto da contradição capital-trabalho (IAMAMOTO, 2002). Segue sendo o objeto central do trabalho dos assistentes sociais. Nesse atual contexto de acumulação flexível¹ há quem proponha que exista uma “nova questão social”, diferente daquela que surge nos primórdios da revolução industrial, evidenciada através da emergência do fenômeno do pauperismo. Contudo, trata-se de expressões diversificadas e complexificadas de uma mesma raiz que tem na exploração do trabalho o elemento central explicativo das múltiplas desigualdades e resistências sociais que se intensificam na realidade brasileira e mundial, considerando as particularidades de cada formação sócio-histórica.

Considerando a Luta de Classes como motor da história (MARX, 1977), as Políticas Sociais contraditoriamente representam tanto uma concessão para legitimar o regime político e a acumulação do capital quanto conquistas da mobilização dos trabalhadores dentro de uma determinada correlação de forças (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Após a crise dos anos 1970 a palavra de ordem do Capital é suprimir todo e qualquer “Estado Social” e aniquilar toda e qualquer garantia trabalhista para ampliar a acumulação de Capital.

No Brasil há particularidades na formação sócio-histórica e na constituição da relação capital-trabalho que repercutem até hoje. Após séculos de escravismo e da condição de colônia, a burguesia brasileira empreende o desenvolvimento capitalista

¹ O conceito de acumulação flexível será abordado no item 2.2 com base em Harvey (1997).

sem grandes rupturas democráticas. A consequência disso é uma lógica de desvalorização e superexploração da força de trabalho, intensificada pelo processo de acumulação flexível, juntamente com mecanismos de repressão e cooptação das lutas sociais. Esses aspectos serão aprofundados no presente capítulo, pois fornecem os elementos explicativos da análise da Questão Social e da Contrarreforma do Estado que impactam na precarização dos padrões de proteção e, conseqüentemente, nas condições de trabalho dos assistentes sociais.

2.1 Questão Social e Particularidades no Brasil

Inicialmente, cabe retomar a origem do conceito de Questão Social, que remonta ao século XIX, auge da primeira Revolução Industrial, cuja exploração do capital levou ao avanço do “pauperismo”. Fenômeno que preocupa vários segmentos da intelectualidade, desde os conservadores aos socialistas (NETTO, 2010), vertentes que até hoje disputam concepções e “soluções” para a Questão Social. Percussão

Entre os conservadores há expressões laicas e confessionais, conforme Netto (2010). Durkheim, um dos pilares da sociologia moderna, embora naturalizasse a desigualdade social, defendia a necessidade de reforma social, pois não se podiam romper os “vínculos sociais” propondo, então, limites para as desigualdades, enfatizando a lógica integrativa à dinâmica social. Já a Doutrina Social da Igreja Católica, conforme o mesmo autor (2010), atribui à Questão Social também uma naturalização, mas a trata como um problema de ordem moral e, objeto da caridade e do “espírito cristão”. O consenso entre o conservadorismo laico e confessional é que a desigualdade é natural, mas deve ser “moderada, atenuada, legitimada por valores oriundos ou da educação formal, ou da doutrina social católica.

Observa-se a ausência de qualquer perspectiva de mudança estrutural. Busca-se reformas para manter a “ordem social”, ou seja, mudar para que nada mude. Tal concepção funcional ao “sistema” foi predominante entre os assistentes sociais por várias décadas. Após a Reconceituação, estabelecemos um novo paradigma e hegemonia na profissão nos aproximando de do materialismo histórico-dialético, com importantes impactos nos Fundamentos dos Serviço Social. Em que pese o pensamento funcional e reformista se atualiza por meio da ilusão que

questão social pode ser sanada pelo planejamento e da “boa gestão” das políticas sociais (Netto 2009).

Os socialistas, por sua vez, se opõem a esta concepção, que conclui que a expressão da Questão Social, é irresolúvel sob a ordem do capital, como aponta Marx:

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. Mas quanto maior este exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista. (MARX, 2013, p. 203).

Para que haja acumulação de riqueza é necessária a exploração da força de trabalho. A contradição inexorável entre socialização da produção e apropriação privada e concentrada da riqueza socialmente produzida está gênese das expressões da Questão Social, como observado à época, no pauperismo. Para esta vertente, hoje hegemônica na profissão, enfrentar a Questão Social sem tocar nos fundamentos econômicos e sociais dessa ordem é impossível, sendo essa a diferença essencial em relação aos conservadores. Em que pese não pode ser confundido com imobilismo, nem o pensamento de ‘quanto pior melhor’. Há uma falsa dicotomia entre reforma e revolução, imposta pelo próprio conservadorismo, além alguns segmentos dos de esquerda, que optam ou por um ou pelo outro Marx e outros importantes socialistas-revolucionários conseguiram desmistificar o debate:

Para os autores mais lúcidos dessa tradição, é equivocada a alternativa, reforma (posta pelos conservadores) e revolução. Não se trata de uma alternativa excludente. A formulação adequada do problema seria reforma e revolução, por uma razão simples: porque a experiência histórica tem mostrado que lutas que levavam como alvo, como objetivo, simplesmente, o reconhecimento de direitos políticos e sociais tiveram impactos extremamente significativos no conjunto das organizações sociais capitalistas. Ou seja, reconhecer que a Questão Social sob o capitalismo, como faziam esses autores, é inviável, mas não significa que se deva cruzar os braços e apostar na política do quanto pior, melhor. Em absoluto. Até para a luta revolucionária, a redução das desigualdades e a reversão dos mecanismos de pauperização absoluta são extremamente importantes. (NETTO, 2010, p. 91).

Este entendimento reflete a busca pela totalidade e a mediação dialética. É equivocado afirmar que as políticas sociais representam única e exclusivamente medidas funcionais economicamente (com a redução do valor de reprodução da força de trabalho) e politicamente (para legitimar o regime burguês). Embora isso não deixe de ser verdade, não são as únicas determinantes (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). **As políticas sociais representam, em última instância, conquistas da organização da classe trabalhadora, embora não possam ser o fim em si das lutas populares.** Marx, ao analisar as Leis Fabris inglesas, já reconhecia que serviam como mecanismo de limitar as jornadas de trabalho e a acumulação de capital, sem extingui-la por completo. Assim, favorecendo a organização da classe trabalhadora, para que venha acumular forças para lutar no horizonte da emancipação política para a emancipação humana.

A Questão Social, em sua essência, seguirá sendo a problemática central enquanto não houver uma ruptura radical com o sistema político-econômico vigente. Cabe refletir sobre a formulação de alguns autores brasileiros desta vertente para avançar no conceito, com definições complementares entre si. Para lamamoto:

a questão social diz respeito ao conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...] Esse processo é denso de conformismos e resistências, forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 17).

Iniciando pela conceituação de lamamoto, a mesma propõe a definição mais abrangente em que atribui a origem da Questão Social à contradição capital-trabalho. A mesma desoculta a centralidade do trabalho na produção do valor. Agrega também outras mediações transversais como gênero, raça, etnia, cultura. Além de avançar numa relação dialética entre resistências e conformismos de como os sujeitos enfrentam a Questão Social. A autora enfatiza que “em termos históricos, a questão social necessita ser apreendida a partir da emergência e do ingresso da classe operária no cenário político, exigindo seu reconhecimento pelo bloco do poder.” (CLOSS, 2015 p. 256). Assim, reconhece a Questão Social como

indissociável da intervenção estatal tornando-se objeto de política governamental a partir da luta política dos trabalhadores. A contribuição de Netto também se pauta nos fundamentos da economia política marxiana:

A análise marxiana da “lei geral da acumulação capitalista” (...) revela a anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter corolário (necessário) do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante (NETTO, 2001, p. 45).

A partir da Lei Geral da Acumulação de Capital o autor também identifica como inexorável a manifestação da questão social no âmbito da sociedade burguesa, que se expressa de maneira diferente nos diferentes estágios do desenvolvimento capitalista. Observa que na medida que se desenvolvem as forças produtivas, mais eleva-se a composição orgânica do capital². O avanço da tecnologia vai demandando menos volume de trabalho humano para produzir um mesmo resultado, ampliando-se a mais valia relativa através da elevação da produtividade do trabalho. Junto ao fenômeno do pauperismo, cresce o exército de reserva, a população relativa excedente para as necessidades da produção capitalistas (MARX, 2013), ampliando o padrão de exploração do trabalho.

Cabe refletir, na dialética entre a Universalidade e a Singularidade, que o processo sócio-histórico brasileiro apresenta particularidades na gênese e nas manifestações da Questão Social, tendo como principais características o binômio superexploração do trabalho e apassivamento (via repressão ou cooptação) das lutas sociais (SANTOS, 2012). Este processo se articula de forma diferenciada, pois a sociedade burguesa no Brasil se constituiu de modo diferente, isso faz com que a questão social se expresse com outras nuances, como descreve Iamamoto:

a transição do capitalismo competitivo ao monopolista no Brasil não foi presidida por uma burguesia com forte orientação democrática e nacionalista voltada à construção de um desenvolvimento capitalista interno autônomo.[...] Foi decisivo o papel do Estado nos caminhos trilhados pela modernização “pelo alto”, em que as classes dominantes se antecipam às

² Composição orgânica do capital é a razão entre o volume de capital constante (maquinário, instalações, matéria prima) sobre o total de capital variável empregado (força de trabalho). (MARX, 2013).

pressões populares, realizando mudanças para preservar a ordem. Evita-se qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital internacional. (IAMAMOTO, 2008, p. 120).

Essa peculiaridade histórica do país demonstra uma tendência das burguesias brasileiras de evitar rupturas radicais ou mesmo pequenas aberturas democráticas que impliquem mudanças nas instituições políticas e em possibilidades de reformas que impliquem conquistas sociais para os trabalhadores. Não houve na história brasileira um projeto político de classe da burguesia dirigente que visasse um desenvolvimento capitalista nacional não-dependente que comportasse avanços democráticos. Não há como explicar este fenômeno sem nos reportar à herança da estrutura escravista, colonial e dependente que repercute até hoje.

O agronegócio segue sendo uma das principais atividades econômicas. Este processo de acumulação primitiva agroexportador manteve um padrão baixíssimo valorização força de trabalho (FERNANDES, 2004). Com a abolição da escravatura e a proclamação da República consumou-se a primeira fase da ‘lenta e gradual’ Revolução Burguesa, sem mudanças estruturais na propriedade fundiária nem nas relações de poder (FERNANDES, 2004). Foi instituída a democracia burguesa com a mínima participação popular do processo político.

O regime hoje conhecido como “República Velha” foi pautado pela economia primária e apoiada por altas patentes militares e clericais. O liberalismo econômico praticado não era acompanhando do liberalismo político e democrático, pois qualquer atuação sindical, partidária ou cultural do povo era reprimida. A suposta democracia racial excluía sistematicamente o negro, o indígena, o caboclo, o imigrante, sendo esses segmentos tolhidos de direitos democráticos.

Com a forte crise de 1929, ocorreu o golpe de 1930 em que uma fração da oligarquia, encabeçada por Getúlio Vargas, conduz a segunda fase da Revolução burguesa em que se unem uma nova e velha oligarquia, com segmentos rurais e industriais. Esse processo em termos gramscianos consiste numa Revolução passiva em que a classe dominante se antecipa às movimentações reais ou potenciais das classes subalternas, tomando medidas, antecipando-se às movimentações populares, antes que se constituíssem fortes movimentos dos de baixo para enfrentar o regime (SANTOS, 2012). A legislação trabalhista, positivada no Estado Novo e consolidada nos anos 1940 é uma intervenção do Estado para

incentivar a migração urbana e responder às pressões populares já vocalizadas pelas greves no Brasil ao longo das décadas, com apogeu em 1917, na centenária greve geral brasileira. Embora a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) tenha definido direitos sociais - e inclusive tenha sido profundamente desmontada na recente Reforma Trabalhista - no Brasil sempre houve uma tendência de redução do valor da força de trabalho, processo que antecede o período da acumulação flexível. Como observa Santos:

É preciso mediatizar essa análise, já que a “flexibilização/precariedade” do trabalho entre nós não pode ser creditada à crise recente do capitalismo. Muito embora estejam mais visivelmente presentes no atual contexto da acumulação flexível, essas características fazem parte da nossa “modalidade imperante” de exploração do trabalho há bastante tempo: afirmam-se, de modo proeminente, no período em que nos países capitalistas desenvolvidos havia estabilidade, pleno emprego e Welfare State. Elas são, a meu ver, particularidades da “questão social” no Brasil. (SANTOS, 2008).

Essa é a particularidade da superexploração do trabalho, fenômeno recorrente nas economias dependentes em que o trabalhador vende sua força de trabalho em um valor tão rebaixado que além do trabalho excedente, cede parte do trabalho necessário, comprometendo as condições de reprodução da vida social, em que não há nem garantia do valor histórico-moral da reprodução da força de trabalho (MARINI, 2000). Observa-se novamente o peso da oligarquia rural, que não permitiu o avanço mínimo dos direitos trabalhistas no campo, até a Constituição de 1988. Como destaca Santos:

a ausência de regulação do trabalho no meio rural, que contrasta, de modo flagrante, com a importância econômica e o volume dessa força de trabalho no país até os anos 1950. Quanto a isso não se deve esquecer, de um lado, o caráter primário-exportador da economia brasileira e, de outro, o poder político dos latifundiários, fatores que explicam, de modo conjugado, o retardo das medidas de regulação do trabalho no campo. (SANTOS, 2012, p. 436).

O peso da oligarquia e da inserção dependente da economia brasileira na divisão internacional do trabalho no quadro da dinâmica imperialista só tornou possível uma industrialização nacional a partir da segunda metade do século XX, que se estabelece com a participação do capital estrangeiro, reforçando os laços de dependência. Mesmo com a industrialização não houve nenhuma alteração na estrutura fundiária, nem o país ocupa outra posição na divisão internacional do trabalho, sendo que por mais meio século a população rural não teve seus direitos

trabalhistas garantidos. Somente no período de redemocratização, em que a maioria da população em sua maioria já era urbana, há avanços em relação aos direitos trabalhistas da população rural, que também sofre os retrocessos impostos pelas contrarreformas em curso.

O ciclo da revolução burguesa foi fechado uma “contrarrevolução preventiva” em 1964. O golpe empresarial-militar firmou sua aliança com o capital estrangeiro, reprimiu os movimentos populares e restabeleceu o desenvolvimento burguês nas mesmas bases autoritárias. Nesse período os principais mecanismos para ampliar a exploração do trabalho no país foram a instituição do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e a repressão político-institucional ao movimento sindical, como explica Santos (2012, p. 436):

a instituição do FGTS substituiu a estabilidade — legalmente assegurada no setor privado para quem obtivesse dez anos de serviço prestado no mesmo posto de trabalho — e aumentou a já elevada rotatividade nas ocupações. Isso porque o custo de um empregado com estabilidade é consideravelmente maior com o passar dos anos, pela dificuldade em demiti-lo e pelos direitos processualmente adquiridos na carreira; já quando lança mão da rotatividade, o empregador pode manter sempre baixo o patamar salarial de seus empregados, que são dispensados a baixo custo antes de se tornarem “caros” para o processo de acumulação.

O FGTS surge como um mecanismo que favorece o aumento da rotatividade dos trabalhadores, incidindo sobre a redução de custo da força de trabalho e fortalecendo a acumulação de capital. A repressão do período militar intimidou gerações de trabalhadores, que chegaram a um novo ascenso de lutas da classe trabalhadora no final dos anos 1970, até a redemocratização e a conquista tardia de direitos sociais na Constituição de 1988.

A conquista tardia de um já limitado Estado Social foi seguida de governos neoliberais que implementaram com intensidade a contrarreforma do Estado, a fim de tornar nula as conquistas constitucionais. Reforçaram a focalização, o desmonte e a privatização das políticas sociais. Já no século XXI, os governos de conciliação de classes de cunho neodesenvolvimentista apresentaram rupturas e continuidades com os governos anteriores, ampliando programas sociais (principalmente os focalizados), mantendo a política macroeconômica, com destaque para as altas taxas de juros e permanência da Desvinculação de Receitas da União, com sérios impactos no âmbito das políticas de Seguridade Social.

Com a crise estrutural, o golpe parlamentar e o ajuste fiscal tem sido o rumo

da burguesia brasileira, aprofundando-se as desigualdades sociais. Seis famílias concentram a riqueza da metade mais pobre da população, e que os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95% da população (OXFAM, 2017). Se expressa também a desigualdade de gênero e raça como expressão da Questão Social: mantida a tendência dos últimos 20 anos, mulheres ganharão o mesmo salário que homens em 2047, enquanto negros terão equiparação de renda com brancos somente em 2089 (OXFAM, 2017). Comprovando que se agrava as manifestações da Questão Social, com múltiplas determinações, de classe, gênero raça e etnia. Ainda nos últimos anos, apesar do processo cooptação de lideranças ter contribuído para o apassivamento da classe³, houve ocupações estudantis e dois dias de greve geral (em abril e junho) contestando as contrarreformas do Governo Illegítimo Temer.

Conseqüentemente o desenvolvimento capitalista caminhou separado do desenvolvimento da democracia, dos direitos sociais e políticos para os trabalhadores. O Estado cumpriu, no Brasil e na América Latina, um papel-chave na conciliação entre as frações burguesas e no aparelho repressivo às expressões de resistência à Questão Social. Ou seja, como aponta Fernandes (2004, p. 250), “a revolução popular, socialista, está plantada nesta mesma história, entre outras razões porque a revolução burguesa não resolveu problemas fundamentais do país do ponto de vista do povo”.

Esta afirmação sintetiza a incapacidade da revolução burguesa de garantir direitos civis, políticos e sociais para a classe trabalhadora e seguem atuais as manifestações da Questão Social que ainda remontam ao período colonial, com características próprias, que devem ser examinadas como tal, sem perder o norte da crítica radical à dominação capitalista e a necessidade da construção de um projeto societário alternativo.

³ Vide o cancelamento de Greve Geral, desconvocada por parte das centrais sindicais, contra a reforma da previdência em dezembro de 2017 <https://www.sul21.com.br/jornal/csp-conlutas-critica-cancelamento-da-greve-nacional-de-5-de-dezembro/>

2.2 Contrarreforma do Estado no Brasil

Ao pensar as políticas sociais no contexto capitalista devemos atentar à contradição inerente à Questão Social e seus desdobramentos no seio do Estado. Além da definição clássica, em que o Estado é um comitê executivo dos interesses burgueses (MARX; ENGELS, 1977), esse é um espaço de confronto entre a sociedade civil e a sociedade política, com seus diferentes interesses de classe em que a dominação ocorre por via do consenso e da coerção (COUTINHO, 1999).

O Estado busca mediar através da política social os conflitos entre as classes. As políticas sociais são respostas às demandas dos movimentos da classe trabalhadora, enquanto agentes políticos que colocaram a Questão Social na esfera pública, como afirma Granemann (2010, p.1):

Demandas resultantes do ingresso da classe operária no cenário político quando de sua constituição como classe para si. As políticas sociais decorrem, então, do protagonismo dos trabalhadores, de suas lutas, por melhores condições de vida e trabalho. Contraditoriamente, sua existência

não responde unicamente ao trabalho: converte-se também em respostas

ao capital, tanto em tempos de crescimento econômico como em dias de crise.

A Política Social, como discutida no capítulo anterior, se constitui em uma unidade contraditória de medidas funcionais para legitimar o poder político e econômico, mas também como conquista civilizatória da classe trabalhadora organizada na busca de melhores condições de vida. Não é sanada a Questão Social, mas podem ser um vetor para uma correlação de forças mais favorável aos trabalhadores. Com o aprofundamento da crise do capital, não é mais tolerável à burguesia as poucas concessões aos trabalhadores, é necessário retroceder às reformas até então instituídas, eis o sentido da contrarreforma. No Brasil o termo “reforma” é usado pelos governos e meios de comunicação para se referir às contrarreformas como explica Simionatto e Lusa (2011, p. 2016):

A palavra reforma, historicamente vinculada às lutas das classes subalternas e à perspectiva de ampliação de direitos, foi capitaneada pela ideologia neoliberal para justificar o combate à presença e às dimensões democráticas do Estado, resultando num processo de contrarreformas, cujo objetivo central consiste em reduzir e eliminar os direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

Ao longo do século XX passa a tomar forma a proteção social estatal. O ápice deste fenômeno ocorre principalmente na Europa ocidental, com a influência econômica Keynesiana-Fordista, no segundo pós-guerra, se estabeleceu o chamado “Welfare State”. Adotaremos o termo Estado Social, pois o “Bem-Estar” foi fruto de condições específicas históricas, políticas e econômicas, condicionadas a ser compatíveis à acumulação de capital. O contexto histórico que originou este ciclo de acumulação a partir de 1945 até meados dos anos 60: “a situação excepcional da guerra e do fascismo, a terceira revolução tecnológica com a introdução da microeletrônica, e, sobretudo, a derrota do movimento operário ensejada pela guerra e pelo fascismo, mas também o destino da experiência socialista”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011 p. 89).

Após a grande crise de 1929, combinaram-se as condições para um novo ciclo de acumulação. Destaca-se o papel destrutivo das guerras, assim como a aplicação de novas tecnologias, aumentando a escala de produção e a necessidade de incentivar o consumo de massas. Cabe ressaltar além do papel obscuro do fascismo e da guerra, a publicização dos crimes de Stalin, em 1956, expondo a degeneração da revolução soviética (ANDERSON,1976) enfraquecendo, para o conjunto dos trabalhadores, a esperança de uma saída socialista.

Foi um período em que se buscava o pleno emprego da força de trabalho e dos meios de produção e a redução da desigualdade social, para que o trabalhador possa consumir, para garantir demanda derivada à esta produção (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). **Massas de trabalhadores passaram a crer que era possível humanizar o capitalismo, havendo a cooptação de importantes lideranças operárias. Foi substituída a luta contra a exploração por demandas imediatas e corporativas, em troca de ganhos de produtividade. Este é pacto keynesiano-fordista em que são garantidas estabilidade profissional, salários indiretos e acesso ao consumo.**

O Estado Social, requer o uso do Fundo Público para a efetivação dos direitos sociais conquistados⁴ estabelecendo um equilíbrio contraditório entre política social e política.

A partir da crise do petróleo o modelo keynesiano-fordista deu lugar ao neoliberalismo. A revolução tecnológica começou a permitir uma maior composição orgânica do capital, dispensando força de trabalho, não sendo mais possível o “sonho” do pleno emprego no capitalismo. Para o capital só interessava a regulação estatal com o aumento da taxa de lucros. Difunde-se a acusação de que as despesas com as políticas sociais de “causar” a crise fiscal do Estado, este modelo de Bem-Estar passa a perder força para o neoliberalismo desregulado e predatório.

Chesnais (1999) explica que no processo da financeirização, principalmente as instituições não-bancárias passam a ter hegemonia, valendo-se da desregulamentação dos mercados. As principais causas desta nova hegemonia são a criação dos fundos de pensões, negócio muito lucrativo, por isso a pressão pela desregulamentação ou precarização das seguridades sociais, tornando-se uma alternativa rentável aos investidores; assim como os serviços de dívida pública, ou mercado de obrigações (CHESNAIS, 1999) principalmente com a compra de títulos da dívida de países do “terceiro mundo”, que para saldar os juros, contraem novos empréstimos, processo que reproduz a especulação rentista

No processo de financeirização e mundialização da economia, passa a haver a hegemonia do capital financeiro (ou portador de juros), em que se fundem o capital especulativo ao capital produtivo⁵ (LÊNIN, 2005). Por isso é falsa a dicotomia proposta pelos keynesianos, que contrapõe o capital produtivo ao especulativo, colocando o produtivo como mais “humano”, por fornecer postos de trabalho e desenvolvimento socioeconômico. Iamamoto (2008, p. 5-6) argumenta:

Não se reduz à mera preferência do capital por aplicações financeiras especulativas em detrimento de aplicações produtivas. [...]. O fetichismo dos mercados apresenta as finanças como potências autônomas ante às sociedades nacionais e esconde o funcionamento e a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que contam com o efetivo respaldo dos Estados nacionais e das grandes potências

⁴ Tema a ser debatido com mais ênfase no capítulo 3.

⁵ O valor de uso do capital que porta juros é o de ser utilizado como capital, impulsionando a produção de valor através do capitalista funcionante, aquele que investe diretamente no processo produtivo, que compra meios de produção e matéria-prima e, ao final do processo de produção, obtém uma nova mercadoria, acrescida de valor – por meio da mão-de obra do trabalhador, pois só o trabalho vivo cria mais valor. (SILVA, 2011, p. 84).

internacionais esfera estrita das finanças, por si mesma, nada cria. Nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito. Nessa esfera, o capital aparece como se fosse capaz de criar “ovos de ouro”, [...]. O fetichismo das finanças só é operante se existe produção de riquezas, ainda que as finanças minem seus alicerces ao absorverem parte substancial do valor produzido.

A partir da teoria do Valor, de Marx (2013), destaca-se que apenas é possível gerar riqueza por meio do trabalho. Esta hegemonia do capital portador de juros não dispensa a necessidade do trabalho produtivo, por isso apresenta-se como a “forma mais alienada e fetichista do capital por fazer desaparecer – para os que não têm clara a base social que o dá vida – as mediações dos processos de produção e circulação” (SILVA, 2011 p. 88). Assim parcelas da mais-valia produzida circulam entre produção e especulação. O capital, na sua fase financeira e fetichizada se apoia em recursos públicos para garantir a acumulação em condições historicamente garantidas pelo Estado. Como sintetiza Iamamoto (2012):

os dois braços em que se apoiam as finanças – as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas – só sobrevivem com decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias. Eles encontram-se na raiz de uma dupla via de redução do padrão de vida do conjunto dos trabalhadores, com o efetivo impulso dos Estados nacionais: por um lado a privatização do Estado, o desmonte das políticas públicas e a mercantilização dos serviços, a chamada flexibilização da legislação protetora do trabalho; por outro lado a imposição da redução dos custos empresariais para salvaguardar as taxas de lucratividade, e com elas a reestruturação produtiva, centrada menos no avanço tecnológico e fundamentalmente na redução dos custos do chamado “fator trabalho” com elevação das taxas de exploração. (IAMAMOTO, 2012, p. 122).

O Estado, reafirma seu papel de “comitê gestor” de interesses burgueses, lança mão do Fundo Público, para remunerar estes capitais através de títulos da dívida pública e “flexibiliza” legislações e direitos trabalhistas e sociais para reduzir o custo da produção, garantindo a reprodução ampliada e a superexploração do trabalho. Esta reestruturação produtiva, conhecida como acumulação flexível, para Harvey (1992), preserva três características essenciais do modo capitalista de produção:

a) É orientado para o crescimento: essencial uma taxa equilibrada de crescimento, implica crescimento dos lucros para a acumulação de capital ser sustentada. Pouco importam as consequências (sociais, políticas...), o crescimento é tanto inevitável como bom, a crise é definida como falta de crescimento; b) O crescimento em valores reais se apoia na exploração do trabalho vivo, por isso o controle do trabalho, na produção e no mercado é vital para a perpetuação do capitalismo [...]; c) O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. A mudança organizacional e tecnológica também tem papel chave na modificação da

dinâmica da luta de classes, essa inovação se torna crucial para a perpetuação do capitalismo. (HARVEY, 1992, p. 166-169).

Marx (2013) nos mostra que essas três condições necessárias do modo de produção capitalista são contraditórias e não se sustentam por si só, e por isso a dinâmica da produção capitalista historicamente é propensa a crises cíclicas e estruturais. A acumulação flexível é a estratégia adotada para reorganizar a extração de mais-valia, por meio do avanço tecnológico e da reestruturação produtiva. A acumulação flexível para Harvey (1992), se estabelece com rápidas mudanças de padrão de desenvolvimento, com a ampla flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo. Segue abaixo o quadro resumo da reestruturação produtiva inerente à acumulação flexível, ou à produção Just-in-time.

Quadro 1
Comparação entre Produção Fordista e Just-in-Time

PRODUÇÃO FORDISTA	PRODUÇÃO JUST-IN-TIME
PROCESSO DE PRODUÇÃO	
Produção em massa de bens homogêneos	Produção em pequenos lotes
Uniformidade e padronização	Produção flexível e em pequenos lotes de uma variedade de tipos de produtos
Grandes estoques e inventários	Sem estoques
Voltada para os recursos	Voltada para a demanda
TRABALHO	
Realização de uma única tarefa pelo trabalhador	Múltiplas tarefas
Alto grau de especialização de tarefas	Eliminação na demarcação de tarefas
Ênfase na redução da responsabilidade do trabalhador (disciplinamento da força de trabalho)	Ênfase na co-responsabilidade do trabalhador
ESTADO	
Regulamentação; rigidez	Desregulamentação/regulamentação; flexibilidade
Negociação coletiva; socialização do bem-estar social (Estado de bem-estar social)	Divisão/individualização, negociações locais ou por empresa; privatização das necessidades coletivas e da seguridade social
Estabilidade internacional através de acordos multilaterais; centralização	Desentabilização internacional/crescentes tensões geopolíticas; descentralização e agudização da competição inter-regional/interurbana
O Estado/cidade subsidiador; intervenção direta em mercados através de políticas de renda e de	O Estado/cidade "empreendedor"; intervenção estatal direta em mercados

preços	através de aquisição
--------	----------------------

Fonte: Adaptado de Harvey (1992, p.167)

A reestruturação produtiva fragmenta o processo em pequenos espaços, descentralizados e distantes geograficamente, substituindo as grandes fábricas. É exigido do trabalhador múltiplas habilidades e é tratado como “colaborador” ao invés de “funcionário” para que “envolvem-se” mais com a empresa. A acumulação flexível requer um Estado Social Mínimo, com menores níveis de regulamentação do trabalho e dos direitos de seguridade social.

Assim avançam formas de subcontratação e terceirização, bem como outros vínculos mais frágeis de trabalho. Legislações trabalhistas no Brasil e no Mundo vem sendo restritas ou “flexibilizadas” para ampliar a taxa de exploração do trabalho, que se torna cada vez mais barata. Esta reestruturação produtiva e a conseqüente contrarreforma do Estado gera novos ditames econômicos, estabelecidos pelos organismos internacionais. Surge uma nova gerência pública (NOGUEIRA, 2004), que incorpora valores empresariais, de eficiência e resultados, em detrimento da garantia de direitos.

Com a Redemocratização no Brasil houve importantes avanços na Constituinte de 1988, uma tentativa tardia de constituir um Estado Social. A Nova República subsequente foi minada por uma contrarreforma neoliberal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) com seu apogeu nos anos noventa e retomada com mais força dessa tendência atualmente.

A “Constituição Cidadã”, construída em período de efervescência popular e social, foi o um marco da garantia de importantes direitos civis, políticos e sociais. Nesse quadro, as políticas da Seguridade Social (Saúde, Previdência e a Assistência Social), foram definidas como direito de todos e dever do Estado (Art.194), assegurando-se constitucionalmente que uma parcela do Orçamento Público seja destinada exclusivo para este fim. Assim como a estrutura tributária (Art. 145 e 153) que prevê o respeito à capacidade contributiva, a tendência à progressividade e à justiça fiscal. Também no artigo 153 é prevista a taxaçoão de grandes fortunas, a partir de lei complementar, nunca instituída.

Foi esse desenho legal que a correlação de forças de um ascenso de redemocratização pode conquistar. O processo histórico e político do país acarretou restrições tanto no financiamento, como nos gastos, diferente da social-democracia

em países centrais. Mesmo as reformas implementadas não atingiram o patamar de proteção social efetiva, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, tal como problematizado no capítulo anterior, referente à Questão Social no Brasil. Enquanto isso, internacionalmente se propagava a hegemonia neoliberal, assim como no Brasil, ao longo da Nova República, onde se operou uma modernização conservadora, que acabou por dificultar avanços mais expressivos nos direitos da cidadania.

Estabeleceu-se uma política econômica, fiscal e tributária à contramão do que propõe a Constituição, por meio de leis e mecanismos infraconstitucionais, seguindo as receitas de órgãos multilaterais como o FMI e o “Consenso de Washington.

O ministro Bresser-Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), desenvolveu uma versão brasileira do gerencialismo do Estado, apropriando-se do termo “Reforma”. Sendo um representante teórico da contrarreforma no Brasil, seja na sua vertente neoliberal, como a social-liberal. Durante os governos Collor e Fernando Henrique Cardoso (FHC) se estabeleceu o Plano Real, com ele, o tripé macroeconômico⁶ sob a égide monetarista ortodoxa de redução máxima das despesas (sociais) de Estado. Priorizando poupar recursos para o pagamento do serviço da dívida pública. Este período foi de intensa contrarreforma, privatizações de setores estratégicos, terceirização, contrarreforma da previdência, e subfinanciamento das políticas sociais.

Em 2002, com o governo Lula, de origem operária, construiu um governo de conciliação de classe, cooptando lideranças sindicais e populares e aliando-se a setores burgueses. Manteve os fundamentos macroeconômicos, fiscais e tributários dos governos anteriores com políticas de proteção social, principal de cunho focalizado, em detrimento da universalização. Dessa forma segue a contrarreforma Estado com outra roupagem social-liberal, também de influência de Bresser.

O projeto intelectual de Bresser Pereira (1997) adentrou o século XXI, com sua roupagem social-liberal, dizendo-se social por continuar a proteger direitos mediante o desenvolvimento econômico, e liberal pelo fato de fazê-lo usando os controles do mercado, realizando serviços sociais e científicos

⁶ O tripé macroeconômico ortodoxo (superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação) é constituído por esses três conceitos genéricos que, afinal, resultam em dois *parâmetros* e um único *objetivo* que interessam a uma coalizão política neoliberal formada por capitalistas rentistas e financistas. Os dois parâmetros são uma taxa de juros nominal a mais alta possível e uma taxa de inflação a mais baixa possível; o objetivo final é uma taxa de juros real elevada, que remunere os capitalistas rentistas e os financistas que administram sua riqueza. (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 6).

através de organizações públicas não estatais e competitivas. (SIMIONATTO; LUSA, 2011, p. 216).

Claramente buscava confluir o neoliberalismo e a social-democracia, bem como a “modernização administrativa” e oferecendo uma proteção social não-estatal, fortalecendo o terceiro setor e entidades “sem fins lucrativos”⁷. Este modelo também pode ser interpretado, por outros autores, como neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo:

uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo — a cumplicidade com o rentismo — e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo — o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 679).

O neodesenvolvimentismo converge com o social-liberalismo em muitos aspectos, presidindo a política econômica na chamada “Era Lula”, marcada pela expansão de programas sociais, como também pela Contrarreforma da Previdência, das Universidades, as Parcerias Público-Privada (PPP), Concessão de Portos e Aeroportos para a iniciativa privada. Buscava-se no desenvolvimento econômico, nas políticas focalizadas de transferência de renda, no acesso ao consumo e ao mercado de trabalho, formas de redução da pobreza absoluta, porém sem impactos efetivos na redução da desigualdade social (MOTA, 2012).

Este Modelo perdurou por 14 anos até o aprofundamento da atual crise econômica, que levou ao golpe parlamentar que destituiu a presidente eleita Dilma Rousseff, por não implementar a com mesma velocidade e intensidade o ajuste fiscal desejado pela burguesia, gerou um novo governo, encabeçado pelo PMDB e PSDB, que busca retomar, os parâmetros neoliberais clássicos com fortes bases conservadoras e racionárias

O governo de Michel Temer impõe retrocessos em históricos direitos trabalhistas, sociais e previdenciários e retoma a ortodoxia neoliberal. A discussão do próximo item se aprofunda o debate do conceito fundo público, fundamental para compreender o financiamento da seguridade social (e a falta dele), para que

⁷

Repercussões disso, serão discutidas no capítulo 4.

possamos resistir a essas contrarreformas e lutar em defesa dos direitos sociais conquistados.

3 SEGURIDADE SOCIAL E FUNDO PÚBLICO: CONTRADIÇÕES E LUTAS

As políticas sociais são respostas às demandas dos movimentos da classe trabalhadora que ao longo da história colocaram a Questão Social na esfera pública. Com isso iniciou-se uma disputa, extremamente desigual, pelos recursos do Fundo Público, extraído dos tributos. As conquistas da redemocratização do país foram minadas por contrarreformas neoliberais ao longo das últimas décadas.

A disputa pelo fundo público, mesmo que extremamente desigual, “reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas” (BEHRING, 2008, p. 52). Nessa disputa, o capital, com seus agentes políticos e econômicos atuam para extinguir ou precarizar as políticas públicas, priorizam que a atuação do Estado na economia se limite a “políticas e subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública” (BEHRING, 2008, p. 52).

Lima (2015, p. 13) sintetiza que o fundo público é “caro aos trabalhadores e vital para o capitalismo” por isso não deixa de ser um conceito contraditório e tema de polêmica entre os marxistas. O Fundo Público, exerce uma dupla função: garantia dos investimentos capitalistas, em que socializa os custos da produção e remunera o capital financeiro; assim como na implementação de políticas sociais, garantindo a reprodução da força de trabalho. Desse modo Salvador (2012, p. 5) afirma que: “O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica”.

Assim, o fundo público dinamiza o consumo interno em conjunturas de crescimento da atividade econômica. Em condições de crise, o Estado lança mão deste fundo para medidas anticíclicas, por exemplo, “salvando” bancos falidos, como na atual expressão da crise, que eclodiu em 2008 nos Estados Unidos. Por isso é falacioso o discurso do livre mercado, que seria independente da intervenção estatal.

Francisco de Oliveira (1998) afirma que o fundo público é o mesmo “pressuposto” da reprodução da força de trabalho e considera o fundo público como um “Antivalor”, que representaria uma contratendência à acumulação de capital,

definição constituída a partir dos estudos de Esping-Andersen (1991) sobre modelos de Estado Social, especialmente o modelo nórdico. Destaca o autor:

Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um mix que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor. (OLIVEIRA, 1998, p. 53).

O Antivalor produziria antimercadorias (OLIVEIRA 1998, p. 64), serviços públicos, gratuitos e estatais, os chamados “salários indiretos”, fazendo o Estado ser um agente de “desmercadorização” do capitalismo. Behring e Salvador esboçam importantes críticas ao conceito de antivalor que enriquecem o debate. Pois o fundo público, sendo funcional à acumulação de capital, não poderia ser sua negação, mas parte do processo, pois ele atende a uma série de necessidades do capital. Como afirma: “Parece contraditório não considerar o fundo público na reprodução geral do capital, através de subsídios, negociação de títulos públicos, de garantias de condições de financiamento, e até de reprodução da força de trabalho como fonte de criação de valor.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 175-176).

Estes subsídios são fundamentais para a acumulação fazendo parte do fluxo de reprodução e acumulação do capital. Salvador (2010) também diverge nesse sentido, argumenta que o fundo público não diminui a taxa de lucro global, sendo parte do ciclo do capital. O autor exemplifica quatro situações em que o fundo público beneficia fortemente o capital:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida

pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 91).

O Estado financia investimentos e empréstimos para o sistema financeiro, e simultaneamente realizar políticas sociais e salários indiretos, sem haver oposição à força do mercado. Pois mesmo com as políticas sociais “gratuitas”, como a saúde e a educação públicas, mesmo com a redução das desigualdades sociais e a ampla proteção social, estes serviços tendem a reduzir o valor da Força de Trabalho, ampliando-se a mais-valia relativa, e, a parte ainda maior dos salários dos trabalhadores são usados para adquirir mercadoria, favorecendo a realização do valor no comércio. Portanto a destinação do fundo público para as políticas sociais, por si só, não configura, a produção do antivalor (LIMA, 2015), pois alimenta a reprodução ampliada do capital.

Nesse horizonte, o Orçamento Público é a manifestação mais visível do Fundo Público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014), em um nível mais concreto de abstração. Ele não se limita a um simples documento financeiro-contábil, ele é essencialmente político, uma vez que revela os interesses de classe e prioridades de um determinado governo.

Há uma clara intenção do capital de separar a economia da política,⁸ em que decisões econômicas de Estado devem ser pautadas por “especialistas”, legitimados por uma “neutralidade científica”, processo em que o orçamento público é uma discussão apenas “técnica”, para camuflar interesses de classe (BRETTAS, 2012). Por isso o aprofundamento da democracia não combina com o projeto de contrarreforma do Estado.

O Orçamento Público reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus e os bônus dos gastos orçamentários. Os tributos são originários da apropriação tanto do trabalho excedente como do trabalho necessário⁹ (SILVA, 2011). As finanças tributárias são uma forma de exploração econômica que requer,

⁸ Há uma despolitização da política econômica na medida que se subtrai do debate político as principais orientações são apresentadas e legitimadas como as “leis científicas da economia”. (TEIXEIRA, 2012, p. 191)

⁹ Podemos dividir, dentro da produção capitalista, a jornada de trabalho entre o Trabalho necessário, que corresponde ao Valor da força de trabalho, ou seja da reprodução capacidade laborativa do trabalhador (salário), enquanto o tempo de trabalho excedente é tomado como mais-valia pelo burguês. (MARX, 2013).

por isso, análise de classe (O'CONNOR,1977 apud SALVADOR, 2012, p.10). Cada conjuntura e cada mudança de correlação de forças de classes é marcada por uma determinada estrutura tributária. Por isso, o orçamento destinado à seguridade social e às demais políticas sociais “não pode ser compreendido sem referência à estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 164).

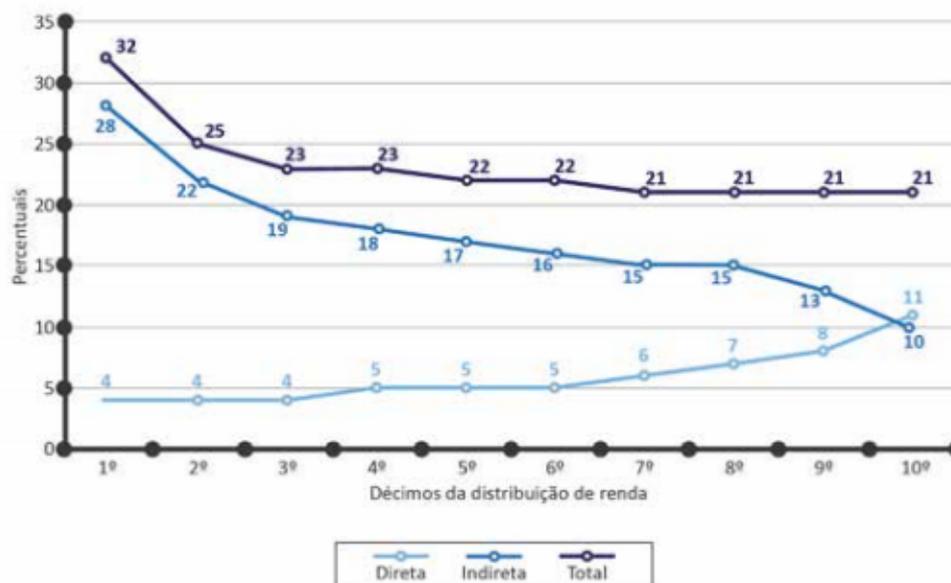
Sobre a estrutura tributária, ela pode ser progressiva, ou seja, quem ganha mais, paga mais; ou regressiva, em que aqueles que ganham menos arcam, proporcionalmente, com mais. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006). A tributação direta é pessoal e intransferível, sendo aplicada sobre a renda, o patrimônio e a propriedade. A tributação fortemente progressiva é uma das principais bandeiras históricas defendidas pelas esquerdas, expressa já no Manifesto Comunista de 1948 (MARX; ENGELS,1977).

A tributação indireta, predominante no Brasil, é aplicada sobre o consumo e a produção, a qual consiste em tributos transferidos ao consumidor, por isso indiretos. No Brasil, historicamente se institucionalizou uma política tributária predominantemente regressiva e indireta, por isso, injusta.

A tributação no Brasil onera, principalmente, o trabalho e o consumo, enquanto a renda do capital e o patrimônio não são tributados de acordo com a capacidade de seus titulares. Segundo estudo do Conselho Federal de Economia – Cofecon (2016), 72% da carga tributária provêm de impostos indiretos, principalmente sobre o consumo, aprofundando a desigualdade social enquanto a média dos países centrais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o consumo e a renda do trabalho contribuem com apenas um terço da composição tributária. Esta regressividade tributária aprofunda a exploração dos trabalhadores, conforme gráfico a seguir que demonstra distribuição da carga tributária sobre os decis de distribuição da renda.

Gráfico 1
 Percentuais das rendas familiares comprometidas com impostos,
 conforme decís de renda

Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias



Fonte: ANFIP e Sindifisco (2014, p.19)

O primeiro décimo (mais pobre) da população brasileira paga uma elevada carga tributária, comprometendo 32% de sua renda familiar, sendo 28% em tributos indiretos. A tendência que avança para os extratos mais médios é a redução da participação dos tributos indiretos na renda familiar, comprovando sua regressividade, quanto maior a renda menor o percentual despendido com este tipo de imposto. Por outro lado, a tributação direta cresce lentamente até o décimo decil, e as camadas mais ricas, mesmo consumindo muito mais, arcam com bem menos impostos indiretos, chegando a 10%, além de comprometerem apenas 11% de sua renda com tributos diretos, totalizando uma redução de carga tributária total de 21%.

Sendo a tributação predominantemente indireta, as alíquotas do Imposto de Renda são extremamente defasadas e não há taxaço significativa sobre dividendos, especulação financeira, nem de grandes fortunas, apesar da previsão constitucional, novamente beneficiando o capital.

Recorre-se ao fundo público para realizar isenções tributárias e de contribuições sociais, ou “Gastos tributários” (SALVADOR, 2017, p. 439), pois conforme dados da Receita Federal (RFB), em que o Estado renuncia a cobrança de impostos de determinados setores do capital, com importante impacto orçamentário. Entre 2010 e 2016 em média houve uma renúncia de 20% do valor projetado a ser

arrecadado em impostos em geral, como também sobre as contribuições sociais¹⁰, fontes de recursos exclusivas para o Orçamento da Seguridade Social (OSS) gerando uma grande perda de recursos para a seguridade devido à não realização dessas contribuições.

Do ponto de vistas das despesas, uma série de medidas de desmonte do Estado apresentam seu respectivo impacto na supressão de recursos para a Seguridade Social. Mesmo a vinculação de despesas da União em políticas sociais sendo uma grande conquista na Carta Magna, os vários governos até hoje sempre buscam artifícios para burlá-la. Todos os governos da “Nova República”, de Collor a Temer, desenvolveram políticas de redução de recursos às políticas sociais em prol do superávit primário, ou seja, o Estado gastar menos do que se arrecada com despesas primárias excluindo-se pagamento de juros da dívida pública, opção prioritária na política macroeconômica vigente.

Um dos mecanismos é a Desvinculação da Receita da União (DRU), criada em 1994 por Fernando Henrique Cardoso (FHC), sob o nome de “Fundo de Emergência Social” com o fim de acumular superávit, diminuindo o orçamento da seguridade social. Este montante superavitário acumulado é destinado para o pagamento dos juros da Dívida Pública. A DRU desvia 20% da verba destinada ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) para compor tal superávit, mantida até hoje, inclusive nos governos neodesenvolvimentistas subsequentes:

Durante o governo Lula, a continuidade da DRU (que permite realocar recursos para a formação do superávit primário) tem persistido na promoção da transferência de recursos – que deveriam financiar e ampliar as políticas da seguridade social – para financiar a dívida pública. Tal mecanismo possibilitou o repasse de bilhões de reais das políticas sociais para o grande capital e por isso a classificamos como um tipo de programa de transferência de renda para os rentistas, já que transfere recursos das políticas sociais destinadas à classe trabalhadora para o pagamento de juros da dívida. (ANTUNES; GIMENEZ, 2007 apud SILVA, 2011, p. 100).

Essa transferência de valores expressa um modelo econômico, fenômeno descrito por Salvador e Boschetti (2006) como “perversa alquimia” ao transformar tais recursos destinados à seguridade em remunerações do capital. Em 2017, a DRU foi prorrogada até 2023 e aumentada a alíquota para 30%.

¹⁰ São contribuições sociais destinadas ao OSS: a Contribuição Sobre Lucro Líquido (CSLL), o Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS-PESAP) e as contribuições previdenciárias.

Os efeitos orçamentários são perversos para a efetivação da Seguridade Social. A tabela a seguir, extraída de estudo da Associação Nacional dos Auditores Fiscais (ANFIP, 2016) apresenta o impacto da DRU e das Renúncias Tributárias nas receitas e despesas do Orçamento da Seguridade Social, de 2008 a 2016.

Tabela 1
Impacto da DRU e das Renúncias tributárias no
Orçamento da Seguridade Social

Valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI, a preços médios de 2016

Ano	Receitas	Despesas	Saldo	DRU (1)	Renúncias Tributárias (2)	Total (des)Financiamento do OSS (1) + (2)
2008	597,29	656,77	-59,48	71,65	33,86	105,51
2009	663,71	776,39	- 112,68	63,75	48,43	112,17
2010	652,03	762,73	- 110,70	69,87	98,09	167,96
2011	711,98	808,47	- 96,48	76,41	104,26	180,66
2012	729,88	838,50	- 108,63	76,47	125,44	201,92
2013	770,91	881,06	- 110,15	79,16	152,73	231,89
2014	750,76	919,29	- 168,53	74,31	169,46	243,78
2015	710,30	938,33	- 228,03	86,03	185,70	271,72
2016	680,65	949,53	- 268,89	101,09	168,41	269,50

Fonte: Salvador (2017, p. 433)

A DRU e as renúncias tributárias totalizaram a perda para a Seguridade Social de um montante de R\$ 269,50 bilhões em 2016. Os “profetas do caos”, (SALVADOR, 2011) omitindo estes dados, promovem na mídia a falácia que a “previdência estaria falida” uma vez que caso a Constituição fosse cumprida e não houvesse esses desvios de recursos via DRU e renúncias fiscais o OSS seria superavitário.

Mesmo que Previdência Social tenha uma participação relativamente maior no orçamento da Seguridade Social, devido às contribuições dos trabalhadores, isso não corrobora o discurso governamental de falência do sistema previdenciário, cuja despesa “não acompanha sequer o crescimento do montante dos recursos destinados no âmbito do OSS” (SALVADOR, 2017, p. 436). Mesmo assim, essa política passa por sucessivas medidas de contrarreformas. O governo também contabiliza os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais (civis e militares), demanda legítima, no entanto por princípios constitucionais as aposentadorias deste segmento devem ser custeadas pelo orçamento fiscal

(SALVADOR, 2017). Por isso, não há necessidade, do ponto de vista da garantia de direitos, de novas contrarreformas na Previdência (SALVADOR, 2017).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, fruto de um acordo com FMI no segundo mandato de FHC, para honrar a dívida contraída (SALVADOR, 2010) também cumpre um papel nefasto contra o financiamento estatal. A lei impõe limites às despesas públicas (apenas às não-financeiras), e à folha de pagamento dos servidores públicos. Por isso, os gestores nas três esferas são obrigados a realizar tal poupança primária, sob pena de crime de responsabilidade. Cria-se uma ilusória “transparência” na gestão pública que na prática, serve para contingenciar recursos para as políticas sociais. Torna-se obrigatório a política fiscal ortodoxa de acumular superávit.

A distorção é evidente na realidade de governos estaduais (tais como Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro) e alguns municípios que atualmente parcelam salários de servidores públicos. Ao mesmo tempo em que LRF impõe a “boa gestão” de recursos fiscais, não pune a completa irresponsabilidade social da não - garantia da remuneração dos servidores, nem o desfinanciamento das políticas sociais.

O quadro se agrava em 2016, sob o governo de Michel Temer, pois a aprovação da PEC 55, que institui o “Novo Regime Fiscal” (NRF), acirra drasticamente o corte de despesas não-financeiras nos próximos vinte anos, inviabilizando a vinculação dos recursos para as políticas sociais. O “congelamento” ocorre também apenas nas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida), limitando-se a correção pela inflação.” (SALVADOR, 2017, p. 430). As consequências a longo prazo serão catastróficas no âmbito dos direitos sociais.

Já é crônico o subfinanciamento da Saúde, inviabilizando sua universalização, tal como prevê a Carta Magna (SALVADOR, 2017). Segundo projeções de Paiva et al¹¹. (2016) o impacto na Saúde Pública, caso o NRF fosse implementado desde 2003, causaria a perda de 42,1% dos recursos destinados ao SUS, significando 257 bilhões de reais a menos para essa política da Seguridade Social (PAIVA et al., 2016). Mesmo reajustado pela inflação, o congelamento real do orçamento da saúde não garantirá os mesmos parâmetros de acesso e qualidade dos serviços, sem sequer considerar o desenvolvimento econômico e a dinâmica

¹¹ Pesquisadores IPEA (2016).

demográfica das próximas décadas. A desvinculação constitucional levará uma redução do gasto per capita e desobriga o governo a ampliar os recursos aplicados em contexto de crescimento econômico (VIEIRA; SÁ E BENEVIDES, 2016)¹². A consequência disso é dura redução de recursos e condições para a garantia da Política de Saúde pública e universal.

No que se refere a Assistência Social, segundo outro estudo de Vieira e Sá e Benevides (2016, p.14), verifica-se que seu orçamento duplicou entre 2006 a 2016, ou seja, passou de “35 para 74 bilhões de 2006 a 2015”. Contudo, cabe observar que os recursos desta política, no referido período, “concentram-se basicamente no pagamento de transferência de renda”. (SALVADOR, 2017, p. 436). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), provando-se ainda insuficiente os recursos para a estruturação do ainda recente Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com o NRF as consequências também serão nefastas, a projeção até o ano de 2036 (período de vigência da Emenda Constitucional) levaria, segundo a nota técnica (PAIVA et al., 2016) a patamares inferiores a 2006. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) se comprometeu a manter os valores destes benefícios socioassistenciais, sem ampliar o leque de beneficiários: “não expandirá a cobertura do número de beneficiários proveniente de novas demandas num contexto de crise econômica, nem inaugurará outras frentes de atendimento às populações em situação de pobreza ou vulnerabilidade social”. (PAIVA et al., 2016, p. 4).

Reflete assim uma face da contrarreforma na Assistência Social, a focalização e a monetarização, como se somente a transferência de renda fosse solução para as expressões de pobreza e da desigualdade social em detrimento de uma política universalista e redistributiva. Esta “poupança” de recursos que seriam destinados às políticas sociais, para compor o superávit primário tem a finalidade pagamentos de juros encargos da dívida pública, favorecendo o capital financeiro. A tabela a seguir, baseada nos estudos da Auditoria Cidadã (2016) expõe porque o orçamento público é determinado por interesses políticos e de classe.

¹² Pesquisadores IPEA (2016).

Tabela 2
O peso dos Juros e Amortizações da Dívida Pública em comparação às políticas sociais no orçamento executado de 2015

Destinação	Percentual
Juros e Amortizações	42,43%
Previdência Social	22,69%
Transferência para Estados e Municípios	8,69%
Saúde	4,14%
Educação	3,91%
Assistência Social	3,05%
Trabalho	2,88%
Demais despesas	Inferiores a 2%

Fonte: Adaptado de Auditoria Cidadã da dívida pública (2016)

Nota-se que quase metade (42%) do exercício orçamentário de 2015 é consumido para o pagamento dos encargos e juros da dívida. A previdência social, parte do tripé da seguridade, conta 22% do orçamento da União, mais que metade do valor destinado ao pagamento de juros, por isso o grande interesse do capital especulativo na contrarreforma desta política, importantes políticas da *Seguridade social* como a *Saúde* e a *Assistência social* contam com 4,14%, e 3,05%, do orçamento, respectivamente, já a educação com 3,19%. Outras políticas importantes como Direitos e Cidadania, Cultura, Meio Ambiente, Habitação não chegam a 1%.

Fica evidente, então, que a falta de financiamento para a Seguridade Social não é ocasionada de uma determinada crise fiscal, gasto público excessivo ou “populismo”. É uma decisão política, um projeto econômico a serviço de determinada classe social, detentora de capital, que explora o trabalho alheio, arca relativamente com poucos impostos e dispõe do Fundo Público para atender seus interesses rentistas. Não há dúvida, nesse terreno contraditório, que é necessário que os trabalhadores e segmentos progressistas da sociedade necessitam disputar o Fundo Público para efetivação de direitos da população, sem, contudo, a ilusão que o recurso público ou a política pública, em si, solucionarão as variadas expressões da Questão Social, mas são direitos conquistados pela luta de classes e será necessária luta para garanti-los, sem perder do horizonte a necessidade da construção de um projeto societário alternativo fundamentado na construção da emancipação humana.

3.1 Impactos da contrarreforma na assistência social

Conforme discutimos no capítulo anterior, problematizamos o conceito de Fundo Público e os mecanismos em que todos os governantes da Nova República até então usaram para inviabilizar o financiamento efetivo das Políticas de Seguridade Social no Brasil. Porém a expressão do Subfinanciamento é desigual entre as diferentes políticas, sendo expressão do projeto neoliberal (ou social-liberal) para “atender” à Questão Social, de forma a satisfazer a ampliação da taxa de lucro do capital portador de juros, cada vez mais financeirizado, mundializado e fetichizado.

a contrarreforma na Assistência Social se expressa de modo diferenciado. Mas antes é necessário compreender o contexto em que a mesma é positivada como direito social.

A política de Assistência Social foi reconhecida enquanto política pública na Constituição de 1988. Esta conquista é fruto de um processo de disputas democráticas de participação popular, que gerou um texto ambíguo, extremamente avançado, mas restritivo do ponto de vista econômico (COUTO, 2004). A inclusão da Assistência Social enquanto política da Seguridade Social, bem como sua posterior Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foram importantes conquistas para a construção de um modelo de proteção social pública.

A LOAS coloca na esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, como responsabilidade estatal e direito de todos que dela necessitar¹³. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010). São avanços constitucionais segundo Pereira (2001): o reconhecimento da Assistência Social enquanto direito social, o caráter não-contributivo, a centralidade do Estado na condução da política, a preponderância da necessidade social à rentabilidade econômica e a criação de espaços de controle social (conselhos e conferências).

¹³ Embora não seja em si mesma universal, pois tem como destinatários segmentos particulares, ela deve realizar uma tarefa universalizadora, ao incorporar e manter estes segmentos nos circuitos dos direitos e políticas

Segundo Pereira (2001) a assistência social deve superar o enfoque para as necessidades biológicas e primar também pelo atendimento das necessidades sociais. Além de provisões materiais, precisa contribuir para o direito à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, promover oportunidades de participação social. Sendo assim, segundo a autora, a assistência social não se limitaria a atuar sobre a pobreza absoluta, mas também sobre a desigualdade social, articulada com as políticas socioeconômicas, constituindo uma rede de proteção social e combate integrado à pobreza.

No entanto, assim como as demais políticas da Seguridade Social, verifica-se que seu orçamento e sua materialização passou por um processo de “sabotagem” (NETTO, 1999) que está relacionado com a tendência à privatização, ainda que com diferentes formatos:

Tendência já sinalizada por Mota (1995) acerca da condição da seguridade social no Brasil de privatização, como é o caso da previdência e saúde, que se conjuga com o assistencialismo focalizado sobre os segmentos mais pobres. O que tem implicado a carência de recursos, a estruturação de uma plêiade de programas sociais voltados para os segmentos sociais mais vulneráveis, a tendência de “assistencialização das políticas sociais” e, mais grave, pela “financeirização” do fundo público nas mais diferentes formas de apropriação do fundo público. (ALENCAR; GRANEMANN, 2012, p. 162).

Observemos que o subfinanciamento da Saúde compromete sua universalização nos parâmetros constitucionais. Abre-se espaço, por meio do mercado de consumo, para a venda de planos e seguros de saúde. Além disso, importantes equipamentos da saúde pública são entregues ao setor privado por meio das Organizações Sociais (OS), Fundações e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), fragilizando as relações de trabalho e fragmentando o Sistema Único de Saúde (SUS). O quadro privatista se agrava com a proposta do Ministério da Saúde de implementação de “planos de saúde acessíveis” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017), mediando o acesso à saúde como uma mercadoria.

A mesma lógica vem sendo imposta na Previdência Social, que passa por sucessivas contrarreformas ao longo dos últimos governos, para que também se abra espaço para inserção dos chamados fundos de pensão, que oferecem planos de previdência “complementar”, negócio extremamente lucrativo ao capital financeiro. Este modelo propõe que a aposentadoria seja custeada individualmente,

por meio de capitalização, rompendo com os princípios previdenciários da solidariedade intergeracional e da repartição, vigentes no regime público. Nos fundos de pensão aqueles que podem pagar farão sua poupança individual, desresponsabilizando novamente o Estado e onerando os trabalhadores. Os rentistas manifestam grande interesse em expandir este mercado entre os servidores públicos, com a imposição do teto de benefícios equivalente ao regime geral e da idade mínima, além da contrarreforma previdenciária em vias de ser votado no Congresso.

Já a Assistência Social, viveu um processo de regulamentação e profissionalização com a implementação da LOAS, do SUAS e da PNAS. Foram criados os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Apesar disso é intensa “a precarização das relações e condições de trabalho, bem como os vínculos instáveis e menores salários” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 461).

Os municípios, em virtude da Descentralização¹⁴, sediam os CRAS e os CREAS, os quais têm procurado manter apenas estruturas mínimas, que não dão conta das demandas sociais da população (RAICHELIS, 2010), apenas atendem às contrapartidas de receber recursos federais para a política de assistência social, disputando uma parcela do fundo público. No entanto, os recursos são concentrados no pagamento de benefícios de transferência de renda, mesmo com o custeio precário dos serviços socioassistenciais.

No que tange aos programas e benefícios de transferência de renda, destaca-se que Benefício de Transferência de Renda (BPC) foi uma conquista constitucional, instituído somente em 1996, de garantindo o valor de um salário mínimo para idosos maiores 65 anos e pessoas com deficiência sem possibilidade laborativa e renda familiar inferior a um quarto de salário mínimo. O BPC é criticado pelos neoliberais, devido a seu caráter não-contributivo e a equiparação ao salário mínimo, comprometendo o “equilíbrio fiscal” (IVO; SILVA, 2011). No entanto, as autoras afirmam que o benefício é importante para garantir condições mínimas de sobrevivência de parcelas vulneráveis da população e refutam as posições liberais:

¹⁴ Embora seja um princípio da Seguridade Social, pensado de modo a democratizar e aproximar da população usuária as decisões de gestão da política pública, abre espaço para a “prefeiturização”, ou seja, os gestores locais usarem tal autonomia para fazer uma política que se distancia dos princípios e diretrizes que a LOAS preconiza. (YAZBEK, 2004).

esse benefício não substitui as coberturas propiciadas pela política previdenciária. Efetivamente, as regras de acesso ao BPC são restritivas e dirigidas exatamente aos que não possuem condições de integrar-se ao mercado de trabalho ou a qualquer outra ocupação. O nível de pobreza dos que acorrem ao benefício é tão agudo, que parece uma absoluta impropriedade falar-se em capacidade contributiva. (IVO; SILVA 2011, p. 38)

Ainda há um significativo contingente que busca acessar o benefício, mesmo em situação de pobreza, mas não atinge o ponto de corte de renda, tendo acesso ao direito por via judicial. Já o Programa Bolsa Família (PBF) caracteriza-se por ser uma transferência direta de renda condicionada nos moldes de organismos internacionais de combate à pobreza extrema. Instituído em 2003, por meio da unificação de uma série de programas dispersos e sobrepostos das três esferas e de diferentes ministérios, sendo um avanço neste tipo de iniciativa:

O Bolsa Família é considerado uma inovação por se propor a proteger o grupo familiar como um todo, representado pela mãe; pela elevação do valor monetário do benefício; pela simplificação e pela elevação de recursos destinados a programas dessa natureza. (SILVA, 2004, p.128).

Esse programa, além dos critérios de elegibilidade, prevê condicionalidades a serem cumpridas por parte das famílias (e pelo poder público), destacando-se a manutenção de filhos em idade escolar na escola; a frequência das crianças e gestantes aos postos de saúde, mesmo com o precário custeio destas políticas que deveriam estar integradas à assistência social (SILVA, 2012). Iniciativas deste caráter vêm crescendo na Europa e na América Latina marcando um processo de “substituição do Modelo Keynesiano/Beveridigiano de Bem-Estar, constituído no pós-guerra, pelo Pluralismo de Bem-Estar ou Bem-Estar Mix, com a participação do mercado” (SILVA, 2012, p. 5). Modelo que substitui a proteção social por meio dos “salários indiretos” pela mediação monetária, como forma de mitigar a pobreza e o desemprego, fruto da própria reestruturação produtiva das últimas décadas.

Assim a contrarreforma se expressa de outra maneira nessa política de Seguridade Social, não através da venda de planos privados, tal como na Saúde, na Previdência Social e inclusive na Educação. No caso da assistência social, a contrarreforma se expressa em três pilares: na refilantropização, na financeirização e na focalização. Esses pilares têm em comum a retomada de uma concepção assistencialista, dos primórdios da política, negando-a enquanto direito social de todos que dela necessitar e como dever do Estado.

A (re)filantropização é o fenômeno em que o Estado busca instituições de privadas para executar a Assistência Social, assim “reaviva uma ideia despolitizada da questão social reforçando práticas voluntaristas, clientelistas e filantrópicas esvaziando o sentido universal dos direitos sociais” (ZACARIAS, 2016, p. 7). A focalização reflete a busca da “eficiência” do gasto Estatal “focando” os poucos recursos das políticas socioassistenciais para os mais pobres, especialmente os extremamente pobres. São as “políticas pobres para pessoas pobres”, as quais reduzem a Questão Social à pobreza, especialmente à pobreza absoluta (CASTELO, 2012). A financeirização, que geralmente acompanha políticas minimalistas e focalizadas, é a mediação do acesso a direitos de forma monetária, por meio do mercado de consumo ou de crédito (SILVA, 2011), em que o capital portador de juros lucra inclusive sobre as camadas mais pobres da população.

O projeto neoliberal sempre busca desresponsabilizar o poder público, inclusive disputando a concepção de participação da sociedade civil na esfera pública. As vertentes socialistas e reformistas veem a necessidade de democratizar o espaço de participação popular, enquanto os liberais buscam uma lógica que homogeniza a sociedade civil, a reduzindo a iniciativas solidárias e organismos do propalado terceiro setor, ou seja, ignorando as diferenças entre as classes sociais e defendendo a diminuição do papel do Estado para atender os interesses privados.

No contexto do segundo pós-guerra, os organismos “multilaterais”¹⁵ como a ONU e o FMI passaram a influenciar vários países do chamado “terceiro mundo”. A influência econômica, opera por meio de empréstimos, e a influência política sustenta-se no temor de “novas Cubas” ou novos levantes populares aos moldes de 1968, que contestem o capital a centralidade do mercado na vida social (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012). Nesse contexto dos anos 1970, conforme as mesmas autoras (2012, após a repressão dos movimentos contestatórios, o capital se reconfigura, apropriando-se do conceito de participação para se legitimar, mesmo que apenas na aparência. Ou seja, para as autoras, o sentimento de participação torna-se necessário ao sistema capitalista quanto maior o estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

¹⁵ Os termos multilaterais, usado para definir estes atores globais, atendem a interesses imperialistas de uma potência ou bloco de potências, principalmente dos Estados Unidos e de seus aliados.

Assim, no Brasil, as entidades da Sociedade Civil organizada, passam a receber recursos para gerir serviços públicos, atuando enquanto “Terceiro Setor”, não sendo “nem Estado, nem mercado”. O termo Terceiro Setor para Montaño (2002, p. 53) é um conceito “estruturalista, funcionalista e liberal”, pois descontextualiza os conflitos de classe na sociedade civil, como se fosse um todo homogêneo à parte do Estado. Ao longo das últimas décadas foram implementadas as bases legais para a criação de várias modalidades – Organizações não-governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OS), e Organizações da sociedade civil de interesse público OSCIPs – resgatando a filantropização em várias políticas setoriais como a saúde, a educação, a assistência social, o meio ambiente etc. Estas instituições atuam de forma complementar ou substitutiva aos equipamentos públicos, sendo várias delas criadas ou patrocinadas por grandes grupos empresariais, que passam a acessar e disputar recursos do fundo público, via celebração de convênios com o Estado, ou por meio de isenções de tributos e contribuições sociais, comprometendo principalmente o OSS, conforme explanado no capítulo anterior.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) prevê a primazia do Estado, mas não a exclusividade na prestação dos serviços. Embora as diretrizes e a gestão sejam de responsabilidade estatal, no entanto, parte da execução é delegada a entidades da sociedade civil, que atuam de forma substitutiva ou complementar à rede própria. Do ponto de vista da prestação do serviço, passa a preponderar o voluntarismo, a individualização das expressões da questão social e a des-historicização e despolitização do direito social, que passa a ser visto como “caridade”. As consequências disso para os profissionais que atuam na execução dos serviços, na prática, é a terceirização, os contratos de trabalho e salários precários, a rotatividade e a não criação de vínculos com os usuários a longo prazo.

No fim do século XX e início do século XXI, com a incapacidade do neoliberalismo de sanar as próprias expressões da crise, as classes dominantes buscar uma “nova doutrina social” e moral. O chamado social-liberalismo, discutido anteriormente, busca adaptar os postulados liberais nas respostas à Questão Social, expressando outro aspecto da contrarreforma que é a focalização. O combate à pobreza absoluta vem sendo feito por meio de políticas de transferência direta de renda, principalmente na Europa e na América Latina. Para Maranhão (2006) esta política é funcional ideologicamente ao capital, pois quando se focaliza a proteção

social, ela cumpre um papel apassivador, serve para manipular os indicadores de pobreza. Para o social-liberalismo, ou liberalismo revisitado por Werneck Vianna, (2008) o Estado deve atuar, por meio das políticas focalizadas, para corrigir as “falhas de mercado”.

Com os governos neodesenvolvimentistas de Lula e de Dilma houve uma continuidade desta tendência que retoma o discurso de que o crescimento econômico gera necessariamente desenvolvimento social e distribuição de renda (MOTA, 2012). Ao longo da década de 2000, o governo incentivou a ampliação e formalização do emprego, o empreendedorismo, o acesso ao crédito e ao consumo, aquecendo o mercado interno, ou seja:

Podemos afirmar, [assim] que a era Lula é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. Note-se que na primeira etapa de seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitante ao aumento das taxas de juros; enquanto que no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos de salário mínimo. (MOTA, 2010, p. 19-21).

Nota-se a tendência neoliberal indicada por Netto (1999) de redução das políticas sociais universais e investimento residual em assistência social focalizada nos mais pobres entre os pobres, de maneira monetarizada. Houve uma redução nos dados pobreza absoluta, devido ao PBF e à valorização real do salário-mínimo, como atestas os indicadores sociais do período, no entanto, o acesso aos direitos de cidadania foram mediados pelo mercado de consumo, fragilizando as possibilidades de construção de uma cultura política voltada para a democratização do fundo público na ampliação de serviços públicos estatais. Além disso, verifica-se a hegemonia dos interesses do capital financeiro na condução da política econômica, quando considerada a pequena alocação de recursos do fundo público para os programas sociais, em percentuais ínfimos quando comparados aos valores destinados ao pagamento de juros da dívida pública para os segmentos rentistas.

O slogan do primeiro mandato de Dilma Rousseff é “País rico é país sem pobreza”, assim como o programa intitulado “Brasil sem Miséria” reflete esta orientação neodesenvolvimentista (CASTELO, 2012 p. 58) focada no combate à

pobreza absoluta¹⁶, com ênfase no acesso ao consumo e ao mercado de trabalho formal como forma de cidadania restrita ao mercado. Constata-se, no entanto, uma lenta queda no índice Gini, um dos métodos de aferir a desigualdade social. Há um consenso entre vários autores sobre a persiste uma “estabilidade inaceitável” (CASTELO, 2012 p. 55) da desigualdade social nos últimos 30 anos. Nota-se um aparente paradoxo: redução da pobreza e aumento da desigualdade social (MOTA, 2012). Em verdade enquanto há uma relativa equidade entre aqueles que vivem do trabalho, há uma piora na repartição da riqueza entre o trabalho e capital (SINGER, 2010).

Eis a ineficácia do atual modelo de “combate à pobreza”, deshistoricizado, descontextualizado, sem colocar em xeque os interesses da classe dominante. Estas políticas não são um fato isolado no Brasil, pois expressam as orientações dos organismos multilaterais, inclusive como parte dos acordos da dívida externa (SILVA, 2012, p. 221). Destaca-se a influência do economista indiano Amartya Sen, expoente do “Desenvolvimentismo Humano”, que desenvolve a teoria da “desigualdade econômica e de capacidades” (MARANHÃO, 2012) na qual a simples redistribuição de renda seria prejudicial ao mercado, defendendo que a saída seria investir no “empoderamento” individual, na habilitação e capacitação dos mais pobres por meio da educação formal e o acesso ao mercado de trabalho (SEN, 2000). Perspectiva que reatualiza, assim, a moralização e a individualização da situação de pobreza, como se a mesma não fosse determinada por relações de classes, buscando a solução na “pequena política” em detrimento da “grande política” (COUTINHO, 2010). Justamente na esfera da “pequena política” que movimentação a atuação do chamado Terceiro Setor, com claras tendências de defesa da colaboração de classes: o combate à miséria, a proteção às crianças, o cuidado com o meio ambiente, pautas “consensuais”, sem o questionamento da apropriação privada e não redistribuição da riqueza socialmente produzida.

Por fim, cabe analisar o aspecto da Financeirização, que orienta todo o projeto de Contrarreforma do Estado, mesmo com o relativo crescimento da participação da Assistência Social no OSS, há de se constatar que os recursos destinados à política de assistência social, desde 2003, concentram-se basicamente

¹⁶ “Em 2011, a pobreza absoluta atingia 16 milhões de brasileiros (8,5% da população). A propaganda governamental prometia a erradicação da pobreza absoluta por meio do referido programa, ideologicamente fundada no social-liberalismo” (CASTELO, 2012, p. 48).

no pagamento do BPC e do PBF, reforçando a tendência da redução da Questão Social apenas ao combate da pobreza absoluta via transferência de renda, juntamente com a redução da cidadania ao acesso de bens via consumo no mercado. Ambos são financiados pelo COFINS, assim como boa parte da Seguridade Social, tributo regressivo repassado aos consumidores.

Já não bastam os empréstimos, as isenções, as privatizações, os favores licitatórios (e ilícitos) por parte do Estado ao capital, também toma os recursos também através das próprias políticas sociais, em especial as de transferência de renda, como explana Alencar e Granemann (2012, p.167), “Tais instituições bancário-financeiras ao intermediarem as “transferências de renda” para a fração mais miserável da classe trabalhadora realizam a sua função por excelência: multiplicar o mesmo dinheiro e torná-lo capital”.

Também por orientação de organismos multilaterais, a expansão dos programas de transferência de renda é uma forma de mitigar os danos da redução da renda do trabalho, em virtude da reestruturação e precarização das relações de laborais, especialmente para as parcelas mais pobres. A transferência de renda funciona como “alavanca” para o acesso ao consumo de bens serviços e direitos a grupos sociais impedidos desta participação (SILVA, 2012). Eles têm em comum a transferência monetária não operada diretamente pelo Estado, mas remunerando bancos (principalmente a Caixa Econômica Federal), por onde os usuários acessam os recursos por meio de “cartão magnético”, em vez de serviços públicos e gratuitos. Estes programas alocam recursos para “instituições bancárias exacerbando a financeirização em todos os âmbitos da vida social e empreendendo um amplo processo de monetarização das políticas sociais (SILVA, 2012, p. 212). Bilhões de reais são destinados anualmente a tais instituições para que operacionalizem tais bolsas, mesmo sendo bancos estatais esses ”operam com o capital financeiro e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo” (SILVA, 2010 p. 120).

Até nas políticas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população o capital portador de juros encontra forma de reproduzir-se. Há uma diferença a ser ressaltada, novamente entre os diferentes programas de transferência de renda:

Os valores destinados a remuneração do agente pagador do PBF são exponencialmente maiores do que os destinados ao BPC e RMV, ainda que os valores dos benefícios sejam menores do que os destes programas. No entanto, o número de beneficiários do PBF é maior do que os do BPC e RMV¹⁷, em compensação o orçamento total do PBF é inferior. Isto porque os benefícios do PBF, embora sejam muitos, possuem valores muito pequenos, o que permite que uma quantidade menor de recursos seja capaz de remunerar um número maior de beneficiários, já que o BPC e RMV são vinculados ao salário-mínimo”. (SILVA, 2010, p.119).

Sabendo que os valores transferidos aos “agentes pagadores” são proporcionais ao número de beneficiários, fica evidente a predileção do capital financeiro e dos governantes por optar por políticas focalizadas e residuais, com poucos recursos sendo distribuídos para um grande número de famílias, mesmo que aquém de superar as expressões de pobreza no país, pois isso beneficia “os mais pobres dos pobres”, que passam a acessar a rede bancária. A consequência nefasta desta aparente “inclusão bancária” de camadas da população “traz enormes benefícios para o capital portador de juros e poderá levá-las ao endividamento (SILVA, 2012, p. 226).

A perspectiva estratégica social-liberal é estabelecer a cidadania através do consumo, mesmo em condições de pobreza, o que desvincula a proteção social do estatuto de direito social e dever do Estado. É fundamental identificarmos que tais medidas e programas, tal como postos, negam o antagonismo de classe social e desistoricizam as expressões da pobreza e da miséria. É possível, por meio destas políticas, atender necessidades imediatas dos mais pobres, sem romper com os interesses dominantes, legitimando a desigualdade social.

Há uma clara diferença entre “estratégias de enfrentamento à pobreza e de superação das desigualdades sociais” (MOTA, 2012, p. 40), A simples transferência de renda, sem considerar as múltiplas determinações da pobreza, nem afetar as relações de acumulação de riqueza e capital, nem a estrutura tributária regressiva, não haverá efetiva redistribuição de riqueza. Pois segundo a Lei geral da Acumulação (MARX, 2013) não há como haver reprodução de capital sem haver, concomitante, expansão da pobreza absoluta e relativa.

Não podemos negar os impactos objetivos para as famílias que nada possuem, amenizando a situação de pobreza, mesmo que seja um valor ínfimo, que

¹⁷ Programa Renda Mensal Vitalícia, extinta e incorporada ao BPC, mas que ainda existe para os antigos beneficiários. (SILVA, 2010, p. 122).

garanta mínimas condições de subsistência, ainda que destituída do caráter de direito social (STEIN, 2005). Muitas vezes este valor é apenas o suficiente para que transitem do limiar do corte estatístico da “linha da pobreza”. A crítica à financeirização e à monetarização das políticas de transferência de renda é endereçada à sua incapacidade, por si só, de impactar no núcleo duro do capital, assim como na desigualdade por ele imposta (SILVA, 2012). A focalização oculta as determinações políticas e econômicas da pobreza, sobretudo a distribuição da riqueza, da renda e do poder na sociedade (STEIN, 2005). Pelo contrário, são funcionais, por surtirem efeitos apassivadores e conformistas, além de poder ser usado como instrumento eleitoral; assim como lucrativas, por inserirem uma parcela população no mercado de consumo e bancário, sem contar os valores para os agentes pagadores às instituições bancárias. A Assistência Social torna-se, mas objeto de filantropia, de boa vontade de sujeitos. Vemos se expressar, na prática, a discussão do século XIX, sobre conceitos e “soluções” da Questão Social exposta no primeiro capítulo. A Questão Social pode ser simplesmente sanada por ações beneficentes? Pode ser sanada por meio de reformas sociais?. Não, pois a mesma é engendrada pelas formas de produção e sociabilidade inerentes ao capitalismo, logo sua superação é indissociável da construção da emancipação humana e do trabalho livre e associado.

A focalização da proteção social por um lado, e a mercantilização de direitos sociais, por outro, fragmenta a classe trabalhadora, mediando o acesso ao direito pelo poder de consumo. Uma camada da classe poderá adquirir no mercado aposentadoria, saúde, educação e lazer, enquanto, para os demais membros da classe que não podem adquirir no mercado sobra o “assistencialismo minimalista e monetarizado” (GRANEMANN, 2007). Para a autora, a classe trabalhadora é segmentada entre “acionistas”:

No âmbito das políticas previdenciárias privadas, dirigidas à força de trabalho com melhores contratos e ocupante dos melhores postos de trabalho, estão os trabalhadores convertidos em “acionistas das finanças” dos fundos de pensão, dos fundos de investimento, [...] Os “acionistas da miséria” compõem a massa excedente da força de trabalho, que jamais encontra postos de trabalho ou, quando os encontra, eles são somente aqueles que oferecem os mais precários vínculos de trabalho. (GRANEMANN, 2007 p. 65)

Os primeiros acessam a sua cidadania com fundos de pensão, planos de saúde privados, escolas particulares, ou seja, direitos sociais vistos como privilégios em um Estado que não garante a universalização dos mesmos. Já os “acionistas” da miséria sequer fazem gozo das conquistas civilizatórias do trabalho, com a sobrevivência condicionada a programas de transferência de renda que apenas perpetuam a condição de miserabilidade e não colocam em cheque as determinantes da Questão Social, nem as relações de poder político e econômico.

As estratégias para cada política setorial são diferentes, mas têm em comum a não-universalização de direitos e a priorização dos recursos para os interesses do capital portador de juros.

4 DESAFIOS PROFISSIONAIS E SOCIETÁRIOS DIANTE DA CONTRARREFORMA E SUAS EXPRESSÕES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Finalizando a reflexão proposta neste Trabalho de Conclusão, problematizamos sobre como o modelo de Contrarreforma implementado no país afetou localmente a política de Assistência Social, a partir da experiência de estágio curricular obrigatório realizado no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Ampliado da Lomba do Pinheiro, vinculado à Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão responsável pela política de assistência social em Porto Alegre.

A nível municipal se reproduz a tendência nacional de contrarreforma das políticas sociais, com a ocorrência dos fenômenos expostos no capítulo anterior: financeirização, focalização e refilantropização. Vem sendo cada vez mais precárias as condições de trabalho nos CRAS, refletindo o Estado Mínimo para os trabalhadores.

A existência de CRAS e CREAS demarca a presença do Estado nos territórios de moradia (RAICHELIS, 2010) e é uma oportunidade de avançar em estratégias de garantia de direitos em todo o país. Contudo, as relações precárias de trabalho estabelecidas, para o conjunto da classe, para os trabalhadores das políticas públicas, e conseqüentemente, os assistentes sociais, vêm tensionando as condições de trabalho e de autonomia profissional. A gestão municipal assume uma postura cada vez mais gerencialista e burocrática, exigindo cada vez mais o preenchimento de formulários e cumprimento de metas quantitativas, em nome da “eficiência” e da “produtividade”, impondo uma lógica empresarial que precariza o Serviço Público¹⁸. Esta tendência ao preenchimento de formulários se acirra com advento da informatização (RAICHELIS, 2011) embora seja um importante avanço tecnológico é utilizado para intensificar o ritmo de trabalho e a produção de

¹⁸ A reforma neoliberal do Estado brasileiro implantada no governo FHC trouxe com ela intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado [...] e supervalorização do mercado [...], atingindo duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais. A ambiência neoliberal afetou também a imagem do servidor público e as representações sociais junto à população e à opinião pública, instalando-se um clima desfavorável à recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública (RAICHELIS, 2010, p. 764).

“resultados” imediatos, comprometendo por vezes o atendimento direto ao público e redundando em desgaste físico e psíquico dos trabalhadores.

O processo de estágio ocorreu em um período de ruptura e descontinuidade institucional, a nível nacional e local. Em 2016, houve o golpe parlamentar que instaurou um governo que aprofunda o ajuste fiscal a nível nacional. Em Porto Alegre, por sua vez, o novo governo eleito, alinhado a este projeto, aprofundou a precarização de serviços municipais, sendo a política de Assistência Social uma das mais atingidas. Em boa parte dos serviços do SUAS no município há participação de instituições de rede conveniada ou parte da força de trabalho da rede própria mantêm vínculos não permanentes de trabalho. Com o término do contrato com a empresa SOME, situação que reduziu mais da metade das equipes de CRAS e CREAS sem repor o quadro com os aprovados do recente concurso público realizado.

A dureza do cenário político-econômico afetou frontalmente o cotidiano ao longo do processo de estágio, com o completo desmonte dos serviços prestados à população. Há desafios profissionais e societários que devemos assumir para resistir ao modelo imposto. Essencialmente esses desafios são: a *defesa das condições de trabalho* para a qualificação da Política de Assistência Social; e a *construção da dimensão socioeducativa e político-organizativa do trabalho do assistente social* tendo em vista mobilizar experiências profissionais educativas na construção de alternativas para a garantia de direitos sociais.

Como discutido no capítulo 3, a destinação de recursos do orçamento define as prioridades de um determinado governo, mostrando opções políticas de classe dos gestores, posição essa reforçada pelo governo eleito. Conforme tabela a seguir, podemos analisar a composição do Orçamento da FASC (Porto Alegre, 2015), em que o município arca com a maior parte dos recursos, recebendo o recurso do fundo nacional de assistência social, e desde seu reordenamento, aumentou a sua variação. O orçamento municipal da FASC cresceu 154% em 6 anos, juntamente com a despesa aprovada, cuja elevação é de 113% no mesmo período. Nota-se que os repasses do fundo nacional tiveram um pico em 2013 (42%), com variação de 101 % entre os anos de 2008 a 2014. Verifica-se também que a despesa aprovada extrapola o valor orçado durante todo o período, refletindo uma demanda maior de verbas para essa política pública. Analisando o histórico do orçamento total, há um crescimento de 150% no período, similar ao crescimento da verba municipal.

Considerando que a inflação acumulada foi de 48% (IPCA), houve um aumento real de quase o dobro do valor total inicial. Apesar desse crescimento, os recursos estão muito aquém de prover efetivo financiamento para a implementação de serviços, programas e benefícios previstos no SUAS. Contudo, há de se considerar que o aumento de recursos evidencia o processo de implementação e consolidação do SUAS no país, fruto de importantes movimentos da área da assistência social, comportando elementos contraditórios, especialmente na estruturação de equipes de CRAS e CREAS através de contratações via convênios.

Um dado alarmante das opções políticas referentes ao orçamento de 2014 consiste na destinação de 38% (mais de 70 milhões) deste orçamento para entidades conveniadas. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Em Porto Alegre vem crescendo o convenciamento, em que a município concede a uma instituição do chamado “Terceiro Setor”, o direito de prestar determinados serviços, num claro movimento de desresponsabilização do Estado, destinando recursos às entidades. Apesar da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) prever a primazia do poder público na condução dessa política, a mesma legislação, contraditoriamente, prevê tal medida: “Art. 10 - A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os planos aprovados pelos respectivos Conselhos” (BRASIL, 1993).

Lançando mão deste recurso, a prefeitura utiliza-se destes convênios com organizações filantrópicas, processo em que mais de 80% dos serviços da proteção básica, bem como boa parte da força de trabalho dos CRAS é contratada via convênio. Os recursos financeiros repassados são regulamentados pelo decreto 1605 de 1995, que estabelece:

Art. 7º. o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente, registradas no CNAS, será efetivado por intermédio dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos. (BRASIL, 1995).

Para que uma entidade possa convencionar-se com a FASC precisa passar por Edital de Seleção Pública ou por demanda do Orçamento Participativo (OP), tendo inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), bem como inscrição

no Conselho Municipal de da Criança e Adolescente (CMDCA), caso atue na área, preenchendo toda a documentação necessária. Prática esta que vem sendo utilizada para descaracterizar a política de assistência social enquanto serviço público-estatal.

Conforme Relatório da FASC (2015), verifica-se que 84% da cobertura do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), destinado às crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, é executado pela rede conveniada. Comparativamente, o serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado na rede própria de CRAS realizou o atendimento de 2.609 famílias em 2014, ao passo que a rede conveniada através do Serviço de Acompanhamento Familiar prestou SAF atendimento a 3.078 famílias no mesmo período” (FASC, 2015).

Em termos históricos, o processo da terceirização iniciou-se no município através dos serviços de faxina e assepsia urbana, no DMLU, como bem observa Correa (2015), ainda em 1988, o que gerou uma famosa “Greve do Lixo”, com importante repercussão na cidade. Na década de 2010, vemos expandir-se a terceirização para dentro do quadro da FASC, passando a englobar serviços de manutenção, limpeza, cozinha e funções administrativas, além de educadores e técnicos de abrigos (CORREA, 2015), processo amplamente denunciado pelo Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA). Assim constitui-se um conjunto heterogêneo de trabalhadores, compostos por servidores estatutários, e por uma ampla “rede” privada de entidades de assistência social, (RAICHELIS, 2010).

Segundo o mesmo relatório (FASC, 2015), nos serviços de CRAS em Porto Alegre, entre os anos de 2012 e 2014, houve uma diminuição gradual do número de servidores estatutários de 55 para 47, já os números de trabalhadores celetistas oscilam entre 36 a 40, ao passo que se mantém a esmagadora maioria de vínculos não-permanentes de trabalho, que se elevaram de 296 a 400 trabalhadores em regimes precários e temporários, via terceirização, convênio, cooperativa ou contrato de estagiário. Esses vínculos temporários abarcam mais de 80% da força de trabalho. As consequências disso são a alta rotatividade, os contratos, os salários e as condições precárias, o produtivismo exacerbado e falta a vínculos com usuários, como sintetiza Zacarias (2016, p.10):

As consequências desse modelo de gestão são diversas: prevalência de baixos salários, instabilidade no emprego, alta taxa de rotatividade, desvio

de função, multiplicidade de vínculos e de relações de trabalho (trabalhadores que atuam no mesmo setor com menos direitos do que outros). Preside no espaço público a persistência da não-política, do não-público e do não-direito, reafirmando a provisoriedade das relações e aprofundando diferentes formas de intensificação e precarização muitas vezes velada pelos espaços que ocupam estes trabalhadores.

Este fenômeno é bastante perverso para a constituição da política social, pois dissocia o serviço público do direito social, cujas ações passam a ser subordinadas a prazos contratuais e aos recursos financeiros destinados para esse fim, levando a descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população (RACHELIS, 2010).

Entre os trabalhadores dos CRAS nota-se esta alarmante realidade referente aos múltiplos vínculos de trabalho. A precarização dos processos de trabalho na assistência social se reflete em diferentes níveis, característica do atual período de acumulação flexível do capital. Nota-se que um mesmo cargo – o de “técnico social” - abrange psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, atuando via concurso, via convênio, via cooperativa. Ou seja, exercem a mesma função com diferentes vínculos, remunerações e níveis de autonomia. Os serviços gerais e administrativos são terceirizados, além da mão de obra barata realizada por estagiários, de nível médio e superior. Considerando a terceirização, na produção em Serviço Social, essa consiste num:

mecanismo que opera a cisão entre serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do direito. (RACHELIS, 2010, p. 759).

Esta multiplicidade e esta fragilização de relações de trabalho causam uma “tensão entre o projeto ético-político e a alienação do trabalho, indissociável do estatuto assalariado.” (IAMAMOTO 2007, p.128). As relações de trabalho precárias colocam em xeque a autonomia profissional, por isso é fundamental a ampla garantia da estabilidade funcional, ao lado de processos de formação e qualificação, planos de cargos e carreiras, remuneração compatível e segurança no trabalho (RACHELIS, 2010). Principalmente a condição de servidor estatutário garante autonomia para atender à *res pública*, ao conjunto da população, não deixando os profissionais sujeitos a pressões políticas de governantes de ocasião.

A organização político-profissional coletiva é fundamental para lutar pela garantia dos direitos e condições de trabalho, “seja nos espaços da categoria (conjunto CFESS/CRESS/ABEPSS/ENESSO), seja por dentro das políticas (fóruns e frentes) ou ainda nos espaços sindicais e partidários”. (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 462). Todos estes são instrumentos de militância coletiva e de defesa de projeto societários, no entanto é necessário diferenciá-los, especialmente no caso dos conselhos profissionais e dos sindicatos.

Em 1989, no Congresso Sindical dos Assistentes Sociais, conforme recomendação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a categoria deliberou pela inserção sindical por ramo de atividades e não por profissão, levando a dissolver sua Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), aderindo a sindicatos por local de trabalho. No entanto, os assistentes sociais foram uma das únicas categorias a seguir esta orientação da CUT à época, levando a um processo de transitoriedade inconclusa da sindicalização por ramo atividade (ABRAMIDES, 2009), ao passo que se mantiveram alguns sindicatos corporativos em poucos estados, como é o caso do Rio Grande do Sul. Junto a esta transitoriedade inconclusa, os conselhos, que tem como função zelar pelo exercício e pela ética profissional, acabam cumprindo, por vezes, um papel de defesa de relações e condições de trabalho, confundindo-se com entidade sindical. Inegavelmente são ações necessárias e complementares, que devem ocorrer de forma articulada, sem a sobreposição entre as entidades da categoria e os organismos sindicais.

Esta transição para um sindicalismo por ramo da produção é necessária para reorganização da profissão e da classe trabalhadora como um todo, dada a nova morfologia do trabalho contando com diferentes vínculos de trabalho, desafiando a criação de novas estratégias de mobilização que agreguem todos os segmentos dos trabalhadores. A reorganização sindical é decisiva em um contexto de sindicalismo burocratizado no qual as grandes centrais sindicais são dependentes do aparato estatal. Com a recente reforma trabalhista, que, além dos ataques a direitos históricos do trabalhador, acaba com a obrigatoriedade do imposto sindical, verifica-se uma tendência ao desmonte de sindicatos pequenos, com poucos trabalhadores associados. Se estes sindicatos forem unificados por ramo de atividade, com forte campanha de filiação entre todos os diferentes trabalhadores, independente de cargo ou vínculo laboral, há possibilidades de reorganização da mobilização sindical dos trabalhadores, entres esses os assistentes sociais.

Em um contexto adverso devemos, nos valer de nossa relativa autonomia profissional, para que possamos atuar de forma socioeducativa e político-organizativo no trabalho profissional, construindo mediações com os usuários e sendo agente de mobilização, especialmente na Proteção Social Básica. Para isso, é necessário compreender o processo histórico da nossa profissão, ainda em disputa, do ponto de vista socioeducativo e político-organizativo.

Iamamoto e Carvalho, já apontavam, apoiados na teoria marxista gramsciana, que a atuação dos assistentes sociais no âmbito do Estado é marcada pelo consenso e pela coerção, ou seja, que nos processos de trabalho nos quais se inserem os assistentes sociais, há disputa de hegemonia (YAZBEK, 2014), reforçando as relações sociais do capital, ou também as negando.

A instituição Serviço Social, sendo ela própria polarizada por interesses de classe contrapostos, participa também do processo social, reproduzindo e reforçando as contradições básicas que conformam a sociedade do capital, ao mesmo tempo e pelas mesmas atividades em que é mobilizada para reforçar as condições de dominação, como dois polos inseparáveis de uma mesma unidade. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 94).

Para os autores o Serviço Social pode ter uma função auxiliar e subsidiária para a reprodução da hegemonia capitalista e das relações de subalternidade¹⁹, bem como do conformismo social. Nessa contradição atuamos como profissão, pois, ao nos relacionarmos com o usuário, podemos atuar de forma subalternizante, valendo-se da pedagogia da “ajuda”, da “participação”; ou fundamentando-se da pedagogia baseada em valores emancipatórios ou contra-hegemônicos (ABREU, 2004). A contra-hegemonia é a negação - do ponto de vista político, econômico, social e cultural - da hegemonia que busca disputar no cotidiano o espaço de produção e reprodução das relações sociais capitalistas (YAZBEK, 2014). Para a autora, uma nova dimensão pedagógica é fundamental, que rompa com o “disciplinamento” e a subalternização dos usuários, sendo necessário construir mediações políticas e ideológicas, no tocante a ações de resistência nos espaços institucionais e da classe trabalhadora. É preciso, para termos êxito, “desacomodar”

¹⁹ A subalternidade é uma categoria política e faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração social, econômica e política. Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção por meio de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política. (YAZBEK, 2014, p. 684).

nosso trabalho profissional, superando a alienação e burocratização que perpassa o cotidiano. Como afirma Machado (2012, p. 161):

esse profissional lida cotidianamente com variadas expressões da questão social, porém normalmente perde a oportunidade de estimular a organização e mobilização popular, seja por falta de tempo, iniciativa ou mesmo desconhecimento, ou seja, em geral detectam essa necessidade mas não sabem por onde começar, outros detectam e até intervêm, no entanto terminam adotando práticas antidemocráticas. (MACHADO, 2012, p. 161).

Analisando as expressões da questão social, é inerente à competência ético-política, ir além do simples atendimento da demanda imediata, expressão da desigualdade estrutural imposta pelo capital. A realizarmos esse processo interventivo, é por meio do diálogo que se amplia a consciência crítica e a mobilização em defesa dos direitos sociais. Não podemos substituir a luta de classes pela luta contra as expressões da pobreza. Reafirmando o caráter educativo e político-organizativo da profissão, é preciso tomar iniciativa em prol da mobilização, sem se deixar se engessar nas demandas institucionais, vendo-nos também como trabalhadores, lado a lado com os usuários.

a mobilização, a capacitação e a organização das mesmas classes apresentam-se como elementos constitutivos de um novo princípio educativo – base de uma pedagogia emancipatória – na medida em que, em condições históricas determinadas, contribuem para subverter a maneira de pensar e agir, isto é, a ordem intelectual moral estabelecida pelo capital, e plasmam novas subjetividades e condutas coletivas indicativas de uma nova cultura. (ABREU, 2004 p. 135).

Considerando o exposto até então, ao longo do processo de estágio curricular foi desenvolvido um projeto de intervenção nessa direção socioeducativa, com a temática “Direitos Sociais e Cidadania”, com o intuito de construir problematizações da realidade e a mobilização com a população usuária sobre a perda de direitos, as condições de trabalho e qualificação da política de assistência social. O projeto de intervenção teve de ser acelerado em função do desligamento da supervisora de campo, contratada via convênio, refletindo a precarização das relações de trabalho em uma política que deveria zelar pelos direitos. O projeto se materializou em atividades coletivas previstas no PAIF como “oficina com famílias”²⁰ e “ação

²⁰ Estas atividades têm como objetivo “suscitar reflexão sobre um tema de interesse das famílias, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades” (MDS, 2012, p. 24). Assim, foi possível

comunitária”²¹, conforme tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (MDS, 2012). Atuamos de forma a contrapor o pensamento hegemônico, valorizando a construção da democracia, da cidadania, da equidade, e da liberdade (CFESS, 1993) através da reflexão e da ação, mobilizando a população em torno das suas demandas coletivas, para que possam enfrentá-las e entender que fazem parte de uma realidade mais ampla, contraditória, que reproduz desigualdades que se expressam na precarização das condições de vida e trabalho, nos processos de subalternidade e na dificuldade de acesso a serviços socioassistenciais.

Foram desenvolvidas uma série de “rodas de conversa” com os usuários do CRAS discutindo os mais variados temas: PEC do “Teto” dos gastos, a contrarreforma trabalhista, a precarização dos serviços públicos no território, tais como a segurança pública, a educação infantil, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), os benefícios socioassistenciais. No quadro²² a seguir consta a síntese das atividades desenvolvidas.

Quadro 2
Atividades desenvolvidas no projeto de intervenção
“Direitos Sociais e Cidadania”

ATIVIDADE	SÍNTESE
Roda de Conversa “Direitos Sociais e PEC 55”	Discussão da PEC 55 que reduz as verbas destinadas às políticas sociais, culminando em participação numa manifestação chamada nacionalmente.
Roda de Conversa “Segurança Pública e Direito e paz”	Temática solicitada pelos usuários no primeiro encontro, discutimos a temática do medo, da paz e da segurança pública.
Reunião de articulação	Reunião entre usuários e trabalhadores da rede da vila Mapa, a qual culminou na criação de grupo em aplicativo de mensagens “Mobiliza Lomba”.

oportunizar uma reflexão crítica a respeito de situações vividas pelas famílias, desnaturalizando e desacomodando questões cristalizadas, fortalecendo o protagonismo e os laços comunitários no território.

²¹ Essa ação visa “promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã. A participação cidadã proporciona um espaço para que as famílias possam interferir e influenciar na construção da vida pública nos seus territórios, na medida em que contribui para o acesso à informação sobre direitos; à aprendizagem de práticas democráticas; à expressão e manifestação de interesses comuns; ao aumento da capacidade de formular proposições e reivindicações; e à emergência de diferentes formas de organização e associativismo para defesa de interesses coletivos. (MDS, 2012, p. 37).

²² Algumas das atividades do projeto de intervenção foram desenvolvidas em parceria com a colega de curso e campo de estágio Lizandra Inês Both.

Ação conjunta entre CRAS, CREAS, escolas, usuários e lideranças	Panfletagem realizada na esquina do CRAS discutindo a precarização dos serviços na comunidade.
Roda de Conversa “Pobreza e Desigualdade Social”	Atividade motivada pela procura nas acolhidas, referente à insuficiência de renda e acesso a programas sociais.
Palestra “Reforma Trabalhista”	Atividade solicitada pelas usuárias de grupo de convivência, sobre as mudanças na legislação trabalhista.
Participação coletiva em Audiência Pública	Atividade grupal desenvolvidas com as famílias através da participação na audiência pública da rede da criança e do adolescente.

Fonte: Elaboração do autor com base na documentação de estágio.

Esse processo socioeducativo desencadeou ações comunitárias no bairro, manifestações e a participação na Audiência Pública sobre a rede da Criança e do Adolescente. Essas ações foram desenvolvidas entre a equipe do CRAS, serviços locais, usuários e lideranças comunitárias, proporcionando um rico processo de aprendizagem e avanço de consciência crítica e de classe. Construindo esta perspectiva emancipatória, foi importante retomar a influência do pedagogo Paulo Freire no Serviço Social, referência na Educação Popular. Verificou-se que:

o legado freiriano na profissão, que percorreu um sinuoso trajeto, sofrendo desvios subjetivistas e despolitizantes pela vertente fenomenológica, bem como articulações ecléticas com o marxismo, que vão desde situações grosseiras de elaborações até os desdobramentos mais maduros explicitados no Método de BH. (SCHEFFER, 2013, p. 309).

Revisitando sua obra podemos identificar pontos de convergência e processos históricos que influenciam os saberes, o trabalho e a identidade da profissão. Ainda que o pensamento desse educador não se fundamente somente no marxismo, suas ideias e práticas pedagógicas foram uma fonte de renovação crítica no Serviço Social, abrindo possibilidades para a interlocução direta com o marxismo, pois ambas as vertentes ressaltam o papel ativo dos sujeitos na história a partir do desvendamento da realidade na construção da consciência crítica.

Ao se deparar com uma sociedade desigual e polarizada, nada poderia ser tratado de forma neutra, não havendo neutralidade no conhecimento, muito menos no processo de construção do saber, que é, por essência, ideológico. O papel do educador é de construção de consciência. Não sendo diferente para o Assistente Social, pautando sua moral e seu papel enquanto profissão.

o trabalhador social não pode ser um homem neutro frente à desumanização ou humanização, frente à permanência do que já não representa caminhos humanos ou à mudança destes caminhos. O trabalhador social, como homem, tem de fazer sua opção. (FREIRE, 2011, p. 63).

Ao fazer esta afirmação, o educador provoca uma profissão em processo de amadurecimento e de reconceituação a reconhecer seu caráter de classe, a contradição da filantropia, do assistencialismo, dominante na época. Assim, como afirma Scheffer (2013), coloca-se o imperativo da construção de uma nova moral engajada, em prol dos explorados, negando o funcionalismo “cego” e alheio às contradições sociais. Um dos principais conceitos metodológicos decorrentes sua obra é o “Tema Gerador”, que pressupõe reconhecer que o outro tem algo a dizer, resultado do que chama de um “saber feito” de fundamental importância (FREIRE, 2011). Pressupõe que o processo ensino-aprendizagem se trata de uma troca dialética, aquele que ensina também aprende, aquele que aprende também ensina, saindo ambos com ganho de saber.

Articulando esta lógica para nossa intervenção enquanto assistentes sociais:

Podemos sintetizar uma prática socioeducativa no serviço social como ações de “ esclarecimento, de repasse de informações, [...] seja de mobilização para a participação ou de formação política para o efetivo exercício da cidadania e/ou para a luta e enfrentamentos sociais, tendo como horizonte as possibilidades e necessidades de transformação social (EIRAS, 2013, p. 128).

Essa perspectiva orientou o trabalho realizado no CRAS, em nossos atendimentos a usuários, principalmente em atividades grupais. Em oficinas e rodas de conversa fica evidente, na experiência de estágio o saber dos usuários, de expor suas necessidades aos serviços. Cabendo a nós, não apenas reconhecer que se trata de garantia de direitos, mas o desafio de ser instigadores da mobilização da população usuária. Uma das principais lições sobre o processo de estágio e da concepção societária defendida pela nossa profissão é sintetizada por Yazbek (2014, p. 687):

Em diferentes situações precisamos expressar que caminhamos profissionalmente junto aos nossos usuários, ‘sem deixar de lado os que vão mais devagar’, levando em conta o papel estratégico da comunicação e da informação para mostrar que não se está só na luta.

Esta afirmação tem profundas consequências políticas, teóricas e metodológicas. Coloca-nos no papel de estar junto do usuário, da mesma classe, nas diferentes dialéticas de saberes e percepções de mundo. A atuação educativa é componente fundamental na construção de uma nova hegemonia social. Segue atual a necessidade de “caminhar junto”, sem ofuscar as formas de consciência e práticas daqueles que estão envolvidos no conformismo.

Considerando o trabalho do assistente social numa perspectiva emancipatória, Abreu (2004) identifica nuances as quais devemos atentar, ou seja, duas perspectivas educativas, não necessariamente excludentes entre si. Para a autora a cultura do “bem-estar” limita o compromisso profissional na esfera da garantia dos direitos, da democracia e da justiça social, nos parâmetros ainda que tardios do Estado Social da Constituição de 1988. Indo além, existe a perspectiva da construção uma “nova cultura”, de compromisso com a luta dos trabalhadores, por uma sociedade socialista, indo além dos direitos já instituídos na democracia burguesa. Dessa forma, a autora (2002) propõe ir além da emancipação política, garantida pelo Estado Social, a qual sem dúvida devemos defender em um contexto de contrarreforma do Estado, sem nunca perder o horizonte da luta pela emancipação humana, pela mudança de projeto societário, fruto da luta e da organização de gerações de trabalhadores.

A luta e resistência social revigora uma perspectiva educativa classista. É nosso desafio lutar por condições de trabalho e pela autonomia profissional necessária para sermos profissionais problematizadores, inclusive para denunciar o desmonte generalizado das políticas sociais para satisfazer interesses financeiros, tal como as ações construídas no projeto de intervenção de estágio. É necessário retomar o debate na formação e no trabalho profissional da perspectiva socioeducativa, pois a educação popular e a mobilização são instrumentos essenciais nessa perspectiva. É inegável que nossos desafios societários e profissionais estão entrelaçados entre si e nosso trabalho se faz necessário junto ao conjunto da classe trabalhadora com vistas ao questionamento do status quo e a construção de uma nova hegemonia social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desse trabalho foi movido pela reflexão em torno do desvendamento dos determinantes políticos e econômicos do subfinanciamento da Seguridade Social, em um país no qual há um suposto excesso de impostos e investimentos públicos, desencadeando uma ampla reflexão sobre a formação sócio-histórica do capitalismo brasileiro e o conflito de interesses entre os governantes, em aliança com os setores rentistas, contra a imensa maioria da população que vive do próprio trabalho.

Há um conjunto de legislações, medidas e contrarreformas operadas pelo governo e pelo parlamento para que não se realizem as conquistas sociais, principalmente oriundas da constituição federal de 1988. Trata-se de uma particularização da tendência mundial de contrarreformas e perda de direitos sociais no quadro brasileiro, processo em que uma burguesia nacional conservadora opera tais medidas, acentuando os padrões históricos de superexploração da força de trabalho.

Este ajuste fiscal em curso é incompatível com a democracia. Vivemos um momento histórico em que se tenta separar a Política da Economia. Seja quem forem os representantes eleitos, as decisões econômicas cabem aos "especialistas", por mais que sejam de interesse de toda a *pólis*. Justamente por ser de interesse de toda esfera pública, as decisões econômicas não podem apartar-se da *pólis*, não sendo apenas uma questão gerencial ou contábil de como administrar melhor a (escassez) de recursos públicos. Esta ortodoxia fiscal põe em xeque direitos sociais de toda população que contribui para a constituição do fundo público, mediante uma carga tributária injusta e regressiva. Discutir o fundo público é, essencialmente, discutir os projetos societários das classes sociais para o Brasil, considerando a disputa de hegemonia e as expressões da luta de classes na estruturação das políticas sociais. Com a captura do fundo público, para favorecer o capital portador de juros, esvazia-se o sentido radical da democracia, que consiste na socialização do poder político e econômico, na democratização da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores, ou seja, a soberania popular (COUNTINHO, 1990) e a

cidadania para todos²³. O projeto societário defendido pelos assistentes sociais postula pela ampla garantia dos direitos sociais e efetivação de um controle social democrático dos recursos de toda a sociedade destinados às políticas sociais.

Os governantes colocam como inimigo os servidores públicos das três esferas, transformam direitos sociais em privilégios, até salários em dia são considerados privilégios em alguns estados e municípios. Educação, Saúde, Transporte e Seguridade social públicos e gratuitos, são só vistos como privilégios numa sociedade adoecida pelo fetichismo do mercado, processo que se ancora num Estado autoritário e numa democracia sequestrada pelos interesses do capital portador de juros, na qual as pessoas precisam gastar o dinheiro do seu próprio bolso para ter acesso a algo que deveria ser direito de todos.

Tanto os governos neoliberais ortodoxos quanto os neodesenvolvimentistas insistem em precarizar a Previdência Social, por mais que esteja provado que é superavitária. Insustentável para o país é a Desvinculação da Receita da União, o Novo Regime Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais inviabilizam qualquer expansão dos recursos das políticas sociais, com vistas a acumulação de superávit primário para honrar uma dívida “eterna” na qual milhões de reais são desviados (legalmente) para o rentismo. O Estado brasileiro dispõe de todos meios legais ou ilegais para se valer do orçamento público no favorecimento do capital portador de juros, cumprindo um papel de “Robin Hood às avessas” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

O Estado opera sua legitimação recorrendo inclusive aos programas de transferência de renda, voltando-se para as parcelas mais pobres do povo, atendendo suas necessidades vitais mínimas, sem qualquer perspectiva de redistribuição da renda e da riqueza. Pelo contrário, inclusive estes recursos remuneram instituições bancárias. Há sim, do ponto de vista tributário e fiscal, uma concentração cada vez maior de riqueza para o capital portador de juros. Este padrão de acumulação revela um modelo capitalista dependente do Estado, por isso os liberais bradam contra qualquer política que favoreça os mais pobres ou o conjunto da sociedade.

²³ Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1990, p. 42).

Segue em disputa as concepções e respostas à Questão Social, ainda hoje políticas “integradoras” e “moralizantes” são implementadas buscando a diminuição dos índices de pobreza absoluta, mantendo intocados os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. Se reatualiza o voluntarismo, o primeiro damismo e a caridade como “saídas” para as expressões da Questão Social, esquecendo-se que a mesma só pode ser superada com a superação da contradição entre a socialização do trabalho e a concentração da riqueza.

Podemos afirmar que o trabalho profissional, dentro dos parâmetros que aprendemos no processo da graduação, inexoravelmente requer ativa luta política, pois nossos desafios profissionais estão entrelaçados aos desafios societários. Há uma tendência de contrarreformas e cortes de direitos em todas as esferas e políticas em que atuamos. Direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores estão sob objetivo risco, os quais nem a ditadura empresarial-militar ousou contestar. Por isso, cumprimos um papel-chave, junto ao conjunto de trabalhadores, sindicatos, movimentos sociais, para a construção de projeto societário e de alternativas progressistas que assegurem o financiamento da seguridade social.

Uma reforma tributária progressiva e redistributiva é fundamental, reduzindo impostos indiretos sobre bens de consumo e elevando a participação de impostos diretos, a correção progressiva das alíquotas do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas, a tributação de lucros, dividendo, juros além do imposto sobre grandes fortunas e latifúndios, já previsto na Constituição (SALVADOR, 2010).

É necessária a extinção da DRU, com a aplicação integral dos recursos para a Seguridade Social, assim como o novo regime fiscal, mantendo as vinculações orçamentárias constitucionais para as políticas sociais, inclusive para que se cumpra a Constituição Federal de 1988 do ponto de vista não só financeiro, mas também da organização e planejamento integrado da Seguridade Social, junto a a realização da reforma agrária e urbana.

O cumprimento da Constituição Federal exige que o planejamento das ações da seguridade seja realizado forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela Previdência Social, pela assistência social e

pelo seguro-desemprego. No entanto, desde o final dos anos 1980, em

desacordo com a Constituição, governos optaram pelo caminho da fragmentação. (SALVADOR, 2010, p. 628-629).

É necessário, para defender e viabilizar o projeto constitucional de Seguridade Social, um planejamento do conjunto das políticas, através de um amplo controle social democrático do fundo público e execução orçamentária nas três esferas de governo. O conjunto de políticas sociais, por si só, possuem limites no sentido de se contrapor a exploração capitalista, a menos que sejam parte de um processo de mobilização e organização dos trabalhadores na construção de uma nova ordem societária que tenha como horizonte a emancipação humana. Cabe recordar, com o centenário da revolução russa, uma das múltiplas lições do processo revolucionário, sintetizada por Trotsky (1938) no “programa de transição”: mesmo as demandas imediatas do povo, na incapacidade do capitalismo de atendê-las, tais como “paz, pão e terra”, levaram os trabalhadores russos a tomar o poder. Pensando no processo histórico brasileiro, não é possível que certas bandeiras reformistas, de garantia mínima de um Estado Social, sejam postas em práticas sem um forte enfrentamento à classe dominante. Contudo, é preciso considerar que tal agenda de reformas, no sentido do avanço concreto em termos de direitos sociais, esteja articulada com um programa radicalmente democrático e socialista, sob pena de redução da luta de direitos ao programa social-democrata.

Nós, assistentes sociais, enquanto trabalhadores, temos o importante de sermos vetores de mobilização popular. Nosso Projeto Ético-Político brilhantemente sintetizado nos onze princípios do Código de Ética (1993) afirma nosso papel de lutar por uma outra sociedade sem exploração e opressão de classe, gênero, raça e etnia; por liberdade, cidadania, justiça social e direitos sociais ao conjunto da população. Ser fiel a tais princípios requer não apenas a intervenção e competência cotidiana no atendimento à população, mas também a inserção em lutas e mobilizações em defesa dos direitos sociais. É necessário tomar partido, negar a “neutralidade”. Afirmar esse posicionamento é essencial em um contexto em que a responsabilidade estatal é negada, é subsumida ao processo de mercadorização e refilantropização da proteção social. Reverter esse quadro só é possível com ampla mobilização popular, pela garantia que não haja nenhum direito a menos, diante das medidas de contrarreforma, especialmente da Previdência Social, e se constitua uma nova correlação de forças radicalmente democrática, que faça do fundo público instrumento para a construção de proteção social universal, estatal e redistributivo,

acumulando forças no enfrentamento da ofensiva do capital portador de juros, seus fetiches e mistificações na exploração dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. A organização político-sindical dos assistentes sociais: trajetórias de lutas e desafios contemporâneos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 97, p. 85-108, jan./mar., 2009.

ABREU, Marina Maciel. A dimensão pedagógica do serviço social: bases histórico conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira serviço. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.79, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000084&pid=S1414-4980201300030000800001&lng=pt>. Acesso em: 1 out. 2017.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**. Porto: Afrontamento, 1976.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil./Fundação ANFIP de Estudos Tributários da Seguridade Social. **Análise da seguridade social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017.

_____; SINDIFISCO. **Sistema Tributário e Seguridade Social**, Brasília: ANFIP, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho**. Revista Educação, Saúde e Trabalho. São Paulo: Fiocruz, 2003. p. 53-61.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Números da dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida: Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>>. Acesso em 15 set. 2017.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e História**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In._____; BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília, DF, out. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Desenvolvimento e econômico e crise**, São Paulo, n. 274, nov. 2010. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9830/7329>. Acesso em: 11 out. 2017.

_____. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 5-15, mar. 2013.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio. et.al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução das desigualdades**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 46-77.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 447-466, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0447.pdf>>. Acesso em: out. nov. 2017.

CHESNAIS, François. **Tobin or not tobin? Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos**. São Paulo: UNESP, ATTAC, 1999.

CLOSS, T. T. **Fundamentos do Serviço Social: um estudo a partir da produção da área**. 253 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

CORREA, Bernardo Alves. **Revitalização Sindical em tempo de terceirização: resgate da experiência do sindicato dos municipais de Porto Alegre 1988-2013**. Porto Alegre: Armazém Digital, 2015.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social, a Constituição de 1988 e a seguridade social: do texto constitucional à garantia da assistência social. In: COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Cortez, 2010. Cap. 3.

_____ et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. O estruturalismo e a miséria da razão. São Paulo: Expressão Popular, 2010a.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, sept. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

FERNANDES, Florestan. In: IANNI, Otávio (Org.). **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão popular, 2004.

FREIRE, Paulo. **Conscientização: teoria e prática da libertação** – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980. p. 57-95.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 50. ed. rev. e. atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GRANEMANN, Sara. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 57-68, 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/159/184>>. Acesso em: 10 out. 2017.

GUERRA, Yolanda. A intervenção do SS no CRAS: análise das demandas e possibilidades para o trabalho socioeducativo realizado grupalmente. In: SANTOS, Cláudia Mônica dos; BACKX, Sheila; GUERRA, Yolanda. (Orgs.). **A Dimensão Técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15. ed. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 117-139, 2012.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

IVO, Anete; SILVA, Alessandra Buarque. O hiato do direito dentro do direito: os excluídos do BPC, **Katal**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 32-40, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802011000100005>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

LENIN, V. I. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**. São Paulo: Alfa Omega, 1986.

MACHADO, Aline Maria Batista. Serviço Social e educação popular: diálogos possíveis a partir de uma perspectiva crítica. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 159-17, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000100009&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 3 out 2017.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio. série: Os economistas** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Desenvolvimento Social como Liberdade de Mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 78-104.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: SADER, Emir S. (Org.). **Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 105-165.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Lisboa: Avante, 1977. Disponível em:
<<https://www.marxists.org/portugues/marx/1848/ManifestoDoPartidoComunista/>>.
Acesso em: 17 jul. 2017.

MOTA, Ana E. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico político para o serviço social brasileiro. In: Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 29-45.

MAURIEL, Ana Paula. Ornellas: pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 50, 1997.

_____. Cinco notas a propósito da questão social. *Temporalis*. **Revista da ABEPSS**, Brasília, v. 2, n. 3, 2001.

_____. A Questão Social na América Latina. **Temporalis**, Brasília, n.18, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

O'CONNOR, J. **USA**: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAIVA, Andrea Barreto de. et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica, 27. Brasília: IPEA, 2016.

PEREIRA, P. A. Sobre a política de assistência Social. In: PEREIRA, P. A. (Org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2001.

PROGRAMA de transição: Leon Trotsky, 1938. [S.l.]:The Marxists Internet Archive, 1990. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=2442>. Acesso em: 20 nov. 2017.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.107, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282011000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 23 jul. 2013.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 45-67, mar. 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100004>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.104, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/10.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Controle social. **Consultas despesas**. Porto Alegre. 2016. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:0:::RP,72,73,74:P74_MUNICIPIO:porto%20alegre>. Acesso em: 1 out. 2015.

ROSSI, Maria. Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que metade da população mais pobre. **El País**, Uberlândia, *online*, 25 set. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html>. Acesso em: 18 out. 2017.

SANTOS, J. S. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro**. 2008. 222 f. Tese (Doutorado) — Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

_____. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo, Cortez, 2012

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. soc. soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/02.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, p. 4-22, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>>. Acesso em: 25 out. 2017.

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0426.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

_____. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400002>. Acesso em: 5 out. 2017.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, dez. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

SANTOS, Simone Ritta dos. (Coord.). et al. **Boletim informativo SUAS 2015**. Porto Alegre: FASC, 2015. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/boletim_poa_suas_2015.pdf. Acesso em: 6 out. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGER, André. O Lulismo e seu futuro. **Piauí**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 49, p. 62-66, out. 2010.

SILVA, Gisele Souza. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: Behring et al. (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 209-241.

_____. Transferência de renda e capital portador de juros: uma insidiosa captura, 2010. 145 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, Giselle Santos. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 81-103, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5622/4670>. Acesso em: 4 nov. 2017.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **R. Pol. Públ.**, v. 9, n. 1, p. 251-278, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3778/186>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SIMIONATTO, I.; LUZA, E. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos**, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago./dez. 2011. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9830/7329>. Acesso em: 10 out. 2017.

SCHEFFER, Graziela. **Pedaços do Tempo**: legado de Paulo Freire no Serviço Social 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/14152/10741>. Acesso em: 6 out. 2017.

STEIN, Rosa. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? 2005. Xxx f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

CSP-Conlutas critica cancelamento da greve nacional de 5 de dezembro. **Sul 21**. Porto Alegre, online 1 dez, 2017 Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/jornal/csp-conlutas-critica-cancelamento-da-greve-nacional-de-5-de-dezembro/>> Acesso em: 15 dez. 2017.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SÁ e BENEVIDES, Rodrigo Pucci de. **Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica, 28. Brasília: IPEA, 2016.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano xxv, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

_____. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 120, p. 677-693, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/06.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2017.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ZACARIAS, Inez Rocha. Convênios e terceirizações no SUAS: a experiência do município de Porto Alegre/RS. In: ENCONTRO INTERNACIONAL, 4., ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 11., 2016. Espírito Santo, v. 1, n. 1, p.1-14, jun. 2016. Disponível em: <<http://uece.br/lassoss/index.php/publicacoes/trabalhos-completos-em-anais>>. Acesso em: 30 maio 2017.